DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales

I. Informe

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2014

España. Defensor del Pueblo

Informe anual 2013 y debates en las Cortes Generales / Defensor del Pueblo. - Madrid : Defensor del Pueblo, 2014.

2 v. : gráf. ; 26 cm + anexos [recurso electrónico]

En la portada: Cortes Generales

I. Informe (412 p.)
II. Debates (-- p.)
ISSN: 2172-2455

1. Informe de actividad 2. Debate parlamentario I. Título

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Este Informe anual ha sido publicado también por las Cortes Generales en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales.*

X Legislatura. Serie A, núm. 254, de 6 de marzo de 2014.

© Defensor del Pueblo

Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid

biblioteca@defensordelpueblo.es

http://www.defensordelpueblo.es

ISSN: 2172-2455

Depósito legal: M-6937-2014

Maquetación e impresión: Editorial MIC

Sumario

Presentación 7

I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 13
1. Resumen estadístico y presupuestario 15
2. Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 42
3. Solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional 68
4. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 79
5. Actividades de representación institucional 81

II. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas 93
1. Administración de Justicia 95
2. Centros Penitenciarios 118
3. Ciudadanía y Seguridad Pública 131
4. Migraciones 146
5. Igualdad de trato 189
6. Educación 197
7. Sanidad 218
8. Política Social 237
9. Vivienda 256
10. Seguridad Social y Empleo 264
11. Hacienda Pública 287
12. Actividad Económica 305
13. Transporte y Comunicación 323
14. Medio Ambiente 334
15. Urbanismo 349
16. Administración Local 364
17. Función y Empleo Públicos 372
18. Otras cuestiones: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, expropiación forzosa y protección de datos 388
19. El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 398

Índice 401

Se acompañan a este informe, en formato electrónico, los siguientes anexos:

A. Estadística completa
   1. Total de expedientes en el año 2013
   2. Estado de tramitación de los expedientes
   3. Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2013
   4. Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias
   5. Información al ciudadano

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2013
   1. Recomendaciones
   2. Sugerencias
      2.A. Listado completo
      2.B. Selección de sugerencias formuladas por el Defensor del Pueblo a lo largo de 2013
   3. Recordatorios de deberes legales
   4. Advertencias
   5. Solicitudes de intervención ante el Tribunal Constitucional

F. Actividad de representación institucional

PRESENTACIÓN

El informe presentado el pasado año 2012 constataba que la difícil situación económica por la que atravesaba España tenía un reflejo muy nítido en los contenidos de las quejas recibidas, así como en las actuaciones iniciadas por la Institución y en las solicitudes de recursos de inconstitucionalidad. En el informe 2013 se comprueba que aquellas circunstancias no han cambiado de manera súbita y que las dificultades económicas continúan, aunque las perspectivas de los últimos meses puedan alentarnos para tiempos venideros.

El Informe anual 2013 se presenta en dos volúmenes. El primero contiene, en su capítulo I, el resumen estadístico de todas las actuaciones realizadas: quejas recibidas; sugerencias y recomendaciones efectuadas a las administraciones públicas; actuaciones de oficio; las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad, así como el presupuesto desglosado para 2013, aprobado por las Cortes Generales; la relación de las administraciones que no colaboran con la Institución, pese a reiteradas peticiones, así como las actividades de representación institucional en foros nacionales e internacionales más significativas.

En este volumen, en su capítulo II, se describe la supervisión de la actividad de las administraciones públicas, y se detallan las actuaciones más importantes que la Institución ha realizado.

Además, contiene una referencia de la actividad de la Institución en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

La segunda parte de este volumen, publicado únicamente en versión electrónica y que puede consultarse en la página web de la Institución, contiene la estadística completa y los datos del año 2013, el listado de todas las actuaciones de oficio tramitadas, de todas las resoluciones formuladas, la relación completa de las administraciones no colaboradoras y todas las actividades institucionales.

El presupuesto para 2013 fue de 14.021.300 €. La cifra de reducción global es del 3,25% respecto del año anterior, lo que supuso un descenso de casi medio millón de euros (concretamente, 471.600 euros). Los gastos de personal decrecieron en un 3,75% en el presupuesto para 2013. Las retribuciones, tanto de los altos cargos como de los funcionarios y resto del personal, no tuvieron incremento alguno. No obstante, pese a la disminución del presupuesto para gastos de personal, ha sido posible convocar dos nuevas plazas de técnicos, funcionarios, para el área

de urbanismo y medio ambiente, lo que se ha hecho mediante procedimiento público y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad.

En el capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios en 2013 se produjo una reducción del 0,84%, menor que la del otro capítulo, habida cuenta del aumento en 2013 del IVA con el que están gravados muchos de los artículos de este capítulo y la importante reducción experimentada ya en este punto en los años 2011 y 2012. Hay que destacar, especialmente, la reducción de un 19,46% en el artículo referido a indemnizaciones por razón del servicio, consecuencia de la supresión de dietas para altos cargos y funcionarios, ya efectuada también en el ejercicio anterior.

El desglose del presupuesto se muestra en la página web del Defensor, y se ha efectuado siguiendo las indicaciones de la organización Transparencia Internacional.

La disminución presupuestaria total no afecta a las funciones esenciales de la Institución, pero es preciso resaltar el esfuerzo de contención realizado, similar al de administraciones y entes públicos, así como el de una inmensa mayoría de ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales por reducir sus gastos o que se han visto afectados por importantes recortes en sus ingresos.

El esfuerzo realizado por los españoles, a lo largo de estos años, para contribuir a la superación de una crisis económica, debe ser destacado, y el Defensor del Pueblo quiere dejar constancia de ello.

La filosofía que ha presidido este ejercicio ha sido la de dar la máxima importancia a obtener respuestas positivas de las administraciones en todas aquellas demandas que, por distintas vías, les han sido presentadas. La legitimación de la Institución viene determinada por su eficacia, lo que significa no acomodarse al mero hecho de recibir quejas o solicitudes de los ciudadanos y a su tramitación, sino a conseguir, principalmente, la justa atención a las mismas y, en determinados casos, las rectificaciones precisas. Por este motivo, el informe presenta un cuadro de todas las recomendaciones y sugerencias formuladas, si bien hay que tener presente que, al cierre del informe, no todas han recibido una respuesta, que se pretende obtener en los primeros meses del año en curso.

La Institución ha procurado mantener buenas relaciones de cooperación con todas las administraciones, con organismos públicos y con la Fiscalía General del Estado porque el Defensor no es una institución que litigue sino una institución que, mediante las que considera ajustadas razones y argumentaciones, solicita la información precisa y trata de convencer a unos y a otros de sus recomendaciones.

Las relaciones con los Defensores de las Comunidades Autónomas han sido, también, de cooperación y de respeto en sus respectivas competencias. Y se ha procurado evitar actuaciones duplicadas.

Las quejas y solicitudes que se presentan ante el Defensor siempre reciben una respuesta. En aquellas que no son competencia de la Institución o que están en vías de un procedimiento judicial y que, por lo tanto, no pueden ser tramitadas, se explican los motivos y, si ello es posible, se orienta al ciudadano sobre otras vías a seguir.

Las cifras de solicitudes de recursos de inconstitucionalidad han disminuido considerablemente con respecto a 2012, año en el que muchos funcionarios, a los que se les suprimió una paga extra, solicitaron la presentación de recursos.

Es conveniente manifestar que, en muchas ocasiones, los ciudadanos que solicitan la interposición de recurso lo que expresan es su discrepancia con una ley, y que esta discrepancia o rechazo no significa motivo de inconstitucionalidad.

Cabe destacar, durante este ejercicio, la actuación realizada tras la aprobación de la Ley de Tasas Judiciales, pues se consideró que las mismas eran extraordinariamente elevadas. Se recibieron un alto número de quejas y peticiones de recurso de inconstitucionalidad, por lo que se propusieron al Ministerio de Justicia recomendaciones que contenían modificaciones importantes de la ley, tales como reducción en las tasas variables y el adelanto de la Ley de Justicia Gratuita, que fueron aceptadas.

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del mes de noviembre, de obligado cumplimiento, que ha dejado sin efecto la aplicación de la conocida como “doctrina Parot”, en relación con el cumplimiento de las penas, ha sido muy dura para España y para las víctimas del terrorismo, que así lo han manifestado ante el Defensor y han querido conocer cómo ha sido la defensa de la posición española, así como las medidas tomadas tras las excarcelaciones para evitar actos de enaltecimiento del terrorismo. Las respuestas obtenidas fueron remitidas a aquellas víctimas que habían pedido al Defensor su actuación, y que cuentan con todo el apoyo y comprensión de la Institución, pues la sociedad española está en deuda con ellas.

A lo largo de este año se ha apreciado una notable disminución en las ayudas a la compra de libros de texto escolares, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como por parte de la Administración General del Estado. Por ello, y ante las quejas recibidas, se ha elaborado un informe para conocer las aportaciones públicas a la adquisición de libros y realizar las recomendaciones oportunas, muy especialmente con el fin de aumentar las cuantías necesarias en los presupuestos próximos, así como promover la reutilización de los libros, no sólo por razones de economía sino de fomentar el buen uso de bienes adquiridos con dinero público.

Se ha solicitado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que los funcionarios, cuyos hijos tienen enfermedades graves, tengan derecho al permiso laboral en las mismas condiciones que los padres incluidos en el régimen general de la Seguridad Social, lo que ha sido aceptado.

En materia de asuntos sociales los recortes se han notado de manera muy clara, y ante la preocupación por las deudas de varias administraciones hacia entidades que prestan estos servicios, se ha solicitado al Ministerio de Hacienda que los fondos habilitados para el pago de deudas fueran destinados, en primer lugar, a las contraídas con este tipo de servicios asistenciales. Y así ha sido aceptado por el Ministerio.

La no asistencia sanitaria gratuita a inmigrantes en situación no regular, con excepción de menores, mujeres embarazadas y enfermedades graves, ha preocupado a esta Institución, que ha formulado recomendaciones que no han sido aceptadas, pero hay que señalar que comunida-

des autónomas y organizaciones no gubernamentales han habilitado sus propios procedimientos para alcanzar la atención necesaria.

En varias ocasiones, se ha hecho llegar a distintas administraciones las quejas de quienes no reciben las ayudas establecidas para atender a personas con discapacidad. Las respuestas no son homogéneas y se percibe una preocupación general por los retrasos.

También la introducción del copago farmacéutico ha dado lugar a quejas, basadas en las cuantías para personas con rentas bajas y discapacidad. Las recomendaciones efectuadas que solicitan la exención para estas personas no han sido aceptadas, si bien existe el compromiso de replantear los porcentajes de pago.

Como continuación al estudio sobre "Crisis Económica y Deudores Hipotecarios" publicado en el año 2012, se ha realizado un nuevo análisis de la situación de personas que arrastran altos endeudamientos, tanto por las hipotecas de sus viviendas como por motivos de desempleo u otras circunstancias extremas. El resultado del trabajo de 2013 es un documento titulado "Crisis Económica e Insolvencia Personal". Tras comparar las legislaciones de otros países de la Unión Europea, se propone revisar la española para facilitar a los deudores de buena fe una negociación con las entidades acreedoras, y evitar que un alto número de familias en estas circunstancias se vean abocadas a la pérdida de todos sus bienes, sin posibilidad de reconducir sus vidas laborales, profesionales y personales. Se trata de aliviar la carga financiera de las familias más endeudadas y evitar su exclusión social. Y se está a la espera de respuesta de la Administración.

Las quejas sobre las "participaciones preferentes" han continuado durante el ejercicio. En varias ocasiones se ha hecho llegar al Banco de España la necesidad de que las entidades financieras facilitaran el arbitraje a todas aquellos clientes que se han sentido engañados sobre el producto financiero, complejo y sofisticado, que se les había vendido sin reunir las condiciones de "idoneidad y conveniencia" del consumidor. Aunque son muchas las personas que, en este momento, han obtenido la restitución de sus ahorros o de una parte de ellos, la Institución sigue atentamente los procesos de arbitraje y sus resoluciones.

A juicio del Defensor, debido al número de quejas recibidas, el Banco de España debería seguir muy de cerca la información que reciben los clientes de entidades bancarias, sobre el nuevo índice hipotecario así como sobre la revisión de las cláusulas suelo.

Las circunstancias económicas han llevado a muchas familias a no poder hacer frente bien a sus compromisos hipotecarios, bien a sus legítimos propósitos de acceder una vivienda. Ante las quejas recibidas y el conocimiento de estas circunstancias, el Defensor acometió la elaboración de un informe para conocer el número de viviendas públicas vacías de titularidad de las Comunidades Autónomas y de grandes Ayuntamientos. Este informe, entregado a las Cortes Generales en el mes de marzo, pone de manifiesto que existe un alto número de viviendas protegidas que, por diversos motivos, entre otros por razón de sus precios de venta, no están ocupadas.

A la vista de los resultados del informe se solicitó a las administraciones que hicieran los esfuerzos necesarios para ponerlas en régimen de alquiler, con precios asequibles en estos momentos. Ahora, el Defensor se propone constatar los resultados de las recomendaciones efectuadas.

La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral ha sido objeto de importantes recomendaciones relacionadas con el Reglamento para su desarrollo. La pretensión de las mismas ha sido, por una parte, establecer criterios científicos para definir las zonas marítimo-terrestres, y, por otra, establecer garantías de conservación del litoral y de participación pública en el planeamiento.

En 2013 se ha presentado una actualización de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas, incluidas en el informe monográfico “La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles”, publicado en 2012. En el citado estudio, además de reconocer las mejoras observadas en los distintos procedimientos, se exponen aquellas cuestiones que necesitan aun de un mayor esfuerzo para avanzar en una eficaz protección de las víctimas de trata en España.

Durante este año se ha insistido en la necesidad de proteger a la víctima más allá de su condición de testigo fundamental en un procedimiento penal, y se ha recordado que están pendientes las condiciones de colaboración con las organizaciones no gubernamentales que trabajan con las víctimas, cuyos informes, a juicio del Defensor del Pueblo, deberían ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes en las resoluciones de autorizaciones de residencia. También se han tomado importantes medidas para la correcta identificación de los menores de edad indocumentados que acceden a territorio nacional y que pueden ser presuntas víctimas de trata. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún queda mucho por hacer para proteger de manera efectiva a estos menores.

La supervisión de los centros de privación de libertad, llevada a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), también ha sido objeto de especial atención. Este año se ha culminado el diseño completo del MNP con la designación y nombramiento de los Vocales del Consejo Asesor, que ya ha celebrado dos reuniones.

En 2013 se han llevado a cabo 60 visitas de inspección a centros de privación de libertad; la Defensora del Pueblo ha acompañado a los técnicos del MNP en 15 de ellas. En cuatro de las visitas realizadas se contó con la participación de miembros del Consejo Asesor. También se ha supervisado un operativo de repatriación de extranjeros a Ecuador y Colombia por un técnico del MNP y un médico forense.

De estas visitas, 20 han sido multidisciplinares, es decir, con profesionales sanitarios externos, que aportan un enfoque especialmente cualificado a la hora de valorar determinados ámbitos y protocolos del centro visitado y al efectuar las entrevistas individuales a las personas privadas de libertad. Como consecuencia de las inspecciones se han realizado un total de 21 Recomendaciones, 92 Sugerencias y 4 Recordatorios de Deberes Legales.

Los organismos internacionales OSCE, Comisión Europea, Consejo de Europa, ONU, entre otros, han visitado al Defensor del Pueblo para evaluar, fundamentalmente, el respeto a los derechos humanos en España. Se han recibido, también, las visitas de once instituciones homólogas con el fin de conocer algunas actuaciones y buenas prácticas de la Institución. Además, la Unión Europea ha seleccionado a los Defensores de España y Francia para realizar un proyecto de formación con la institución homóloga de Turquía, que comenzará en 2014.

Las relaciones con los Defensores Iberoamericanos y países del área mediterránea son muy estrechas, y son muchas las cuestiones que requieren una actuación en común. Por ejemplo, la atención a presos españoles en cárceles de otros países.

A lo largo del año 2013, además de la preceptiva comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, y luego las debidas ante las sesiones plenarias de ambas Cámaras, se ha acudido en cuatro ocasiones más ante la Comisión, con objeto de informar sobre trabajos en curso, muy especialmente documentos e informes realizados sobre aspectos juzgados de interés, a la vista de circunstancias económicas y sociales que merecían un estudio más profundo. Es oportuno dejar constancia de gratitud a la Comisión Mixta por el interés mostrado hacia la Institución en las diferentes comparecencias, así como por las sugerencias y comentarios que ha recibido de diputados y senadores.

Madrid, 27 de febrero de 2014

Soledad Becerril
Defensora Del Pueblo

I.

Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo

1. RESUMEN ESTADÍSTICO Y PRESUPUESTARIO

El Defensor del Pueblo ha recibido este año **22.692 escritos de queja de los ciudadanos,** a los que hay que añadir **10.128 escritos de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad.** Hay que tener en cuenta que una parte de esos escritos van acompañados por un número significativo de firmas, de manera que la suma total de ciudadanos que han acudido por escrito a esta Institución es de 280.852.

A ello hay que añadir aquellos ciudadanos que han sido atendidos personalmente por la Institución, en **un total de 19.673:** presencialmente 3.251; **por teléfono 16.422** (de ellos, 6.614 por la línea 900).

Asimismo, el portal de la Institución recibió **390.622 visitas, y en 6.842.109 ocasiones** se entró en distintos de sus apartados (páginas visitadas dentro del portal).

A lo largo del año se realizaron 347 actuaciones de oficio, es decir, abiertas por iniciativa de la Institución.

Un dato significativo del trabajo del Defensor del Pueblo es el resultado de sus actuaciones. Respecto a los datos de 2013, ese resultado se refleja –en los expedientes cuya tramitación ya ha sido concluida al cerrar el presente informe– en los siguientes términos:

- **1.050 expedientes se han resuelto positivamente,** es decir, se ha subsanado el problema que había alegado el ciudadano, con la actuación del Defensor del Pueblo;
- en 2.363 expedientes se ha determinado que se cerraba la queja porque la Administración no había actuado de una forma incorrecta;
- en 228 expedientes la Administración ha considerado que no se podía modificar su actuación.

Consecuencia de estas quejas y actuaciones, el Defensor del Pueblo ha formulado ante las distintas Administraciones **236 Recomendaciones, 302 Sugerencias, 170 Recordatorios de deberes legales y 3 Advertencias.** Esas resoluciones de la Institución se han concretado de la siguiente manera:

- **93 Recomendaciones han sido admitidas, 32 rechazadas** y 111 están pendientes de respuesta por parte de la Administración concernida, en el momento de cerrar el presente informe;

– **104 Sugerencias han sido admitidas, 28 rechazadas** y 170 aún están pendientes de contestación.

Se ofrece a continuación la información estadística más significativa de la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2013. Se puede encontrar ahí los datos relativos al total de expedientes tramitados, con el detalle de sus distintas características (procedencia, administraciones concernidas, resoluciones a las que han dado lugar, etc.). En un último apartado se ofrecen los datos relativos al presupuesto aprobado en 2012 para el ejercicio del año 2013.

En la segunda parte del informe (editada solamente en formato digital) se ofrece en anexo una estadística más completa, que aquí aparece en forma de resumen.

1.1. TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AÑO 2013

1.1.1. Expedientes de queja, de actuación y de solicitud de recurso

En términos globales, en el año 2013 la Institución ha gestionado un total de 33.167 expedientes que se corresponden con los tres grandes grupos de clasificación en este informe anual: quejas, actuaciones de oficio y solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

A su vez, tanto las quejas como las solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional, se dividen en las de tramitación individual y las de tramitación agrupada, por lo que se hablará de expedientes (quejas y solicitudes) individuales y agrupados. Estos segundos son presentados por ciudadanos de una forma individual, pero en unas ocasiones lo son a través de un mismo modelo de queja o de petición de recurso, y en otras se trata de distintos escritos con un contenido idéntico, de manera que la respuesta a esos escritos sea, lógicamente, la misma, y, si procede, su tramitación ante la Administración.

El CUADRO 1, a continuación, muestra los totales de cada uno de estos conceptos de clasificación y su comparativa con los datos correspondientes al ejercicio de 2012. En el CUADRO 1A se especifica no el número total de escritos, sino de firmas de ciudadanos contenidas en muchas ocasiones en un mismo escrito.

En el GRÁFICO 1 se representan únicamente los porcentajes correspondientes a los expedientes de queja y actuaciones de oficio.

CUADRO 1			
Número de expedientes de queja, de actuación de oficio y de solicitud de recurso abiertos durante 2013 y su comparativa con 2012			
EXPEDIENTES		2013	2012
De queja	Individuales	18.422	19.143
	(*) Agrupados	4.270	14.335
	Total	22.692	33.478
De actuación de oficio	Oficio	347	371
	Total	347	371
De solicitudes de recurso	Individuales	99	158
	(*) Agrupados	10.029	(**) 246.585
	Total	10.128	246.743
TOTAL		33.167	280.592

(*) Quejas y solicitudes de igual contenido o finalidad agrupadas para una tramitación conjunta.

(**) Esta elevada cantidad correspondía a las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad relativas a la supresión de la paga extra de los funcionarios.

CUADRO 1A		
Número de ciudadanos que se han dirigido a la Institución respaldando un mismo escrito. Años 2013 y 2012		
	2013	2012
Total ciudadanos	280.852	291.341

GRÁFICO 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja y de actuación de oficio (sin las solicitudes de recurso) abiertos durante 2013 y su comparativa con 2012

1.1.2. Distribución de los expedientes de queja

Según su forma de recepción

Los ciudadanos dirigen sus escritos al Defensor del Pueblo haciendo uso de todos los medios de comunicación. En los dos cuadros siguientes se detalla la entrada de estos escritos por los diferentes canales de recepción, esto es, a través del correo postal, por fax, por correo electrónico, haciendo uso de la plataforma web del Defensor del Pueblo, o bien de forma presencial. El CUADRO 2 recoge la distribución correspondiente de los expedientes de queja y el CUADRO 3 los escritos en solicitud de interposición de recurso, que muy mayoritariamente fueron recibidos a través del portal web institucional.

CUADRO 2

Número de quejas según la forma de recepción en 2013 y su comparativa con 2012

VÍA DE ENTRADA DE QUEJAS	2013		2012	
	Número	%	Número	%
Correo postal	8.380	36,93	8.006	23,91
Fax	381	1,68	554	1,65
Correo electrónico	2.943	12,97	2.817	8,41
Presencial	1.431	6,31	1.601	4,78
Formulario web	9.557	42,12	20.500	61,23
TOTAL	22.692	100,00	33.478	100,00

CUADRO 3

Número de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la forma de recepción en 2013 y su comparativa con 2012

VÍA DE ENTRADA DE SOLICITUDES	2013		2012	
	Número	%	Número	%
Correo postal	585	5,78	654	0,27
Fax	14	0,14	57	0,02
Correo electrónico	192	1,90	1.474	0,60
Presencial	21	0,21	44	0,02
Formulario web	9.316	91,98	244.514	99,10
TOTAL	10.128	100,00	246.743	100,00

Según su vía de remisión

La inmensa mayoría de las quejas y solicitudes son presentadas de manera directa por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo. Los cuadros siguientes reflejan esta circunstancia, así como el número de expedientes remitidos desde los comisionados parlamentarios autonómicos y desde otras entidades u organismos públicos.

CUADRO 4

Procedencia de las quejas según la vía de remisión en 2013

REMISIÓN DE QUEJAS	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	20.476	90,23
Por comisionados parlamentarios autonómicos	2.139	9,43
Por diversas entidades y organismos	77	0,34
TOTAL	22.692	100,00

CUADRO 5

Procedencia de las solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional según la vía de remisión en 2013

REMISIÓN DE SOLICITUDES DE RECURSO	Número	%
Presentados directamente por el ciudadano	10.093	99,65
Por comisionados parlamentarios autonómicos	35	0,35
TOTAL	10.128	100,00

Los siguientes cuadros detallan el número de expedientes de queja remitidos por los diferentes defensores autonómicos, así como por otras instituciones y entidades públicas.

CUADRO 6				
Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2013 y su comparativa con 2012				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2013	2012	2013	2012
Ararteko	61	89	2,85	3,52
Síndic de Greuges de Cataluña	402	426	18,79	16,87
Valedor do Pobo	48	105	2,24	4,16
Defensor del Pueblo Andaluz	387	468	18,09	18,53
Procuradora General del Principado de Asturias	18	23	0,84	0,91
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	292	241	13,65	9,54
Justicia de Aragón	271	192	12,67	7,60
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha		389		15,41
Defensora del Pueblo Riojano	23	41	1,08	1,62
Diputado del Común	224	171	10,47	6,77
Defensor del Pueblo de Navarra	81	108	3,79	4,28
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia		100		3,96
Procurador del Común de Castilla y León	332	172	15,52	6,81
TOTAL	2.139	2.525	100,00	100,00

CUADRO 7				
Expedientes de solicitud de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional, recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos durante 2013, y su comparativa con 2012				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2013	2012	2013	2012
Ararteko	1	12	2,86	2,20
Síndic de Greuges de Cataluña	15	42	42,86	7,69
Valedor do Pobo	1	5	2,86	0,92
Defensor del Pueblo Andaluz	7	62	20,00	11,36
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana		38		6,96
Justicia de Aragón	2	4	5,71	0,73
Diputado del Común	4	1	11,43	0,18
Defensor del Pueblo de Navarra	2	380	5,71	69,60
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia		2		0,37
Procurador del Común de Castilla y León	3		8,57	
TOTAL	35	546	100,00	100,00

CUADRO 8				
Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos durante 2013, y su comparativa con 2012				
PROCEDENCIA	Número		%	
	2013	2012	2013	2012
Cortes Generales	60	45	77,92	95,74
Poder judicial	1		1,30	
Defensores municipales		1		2,13
Defensores extranjeros	16	1	20,78	2,13
TOTAL	77	47	100,00	100,00

Según su procedencia geográfica

Los dos gráficos que se muestran a continuación dan idea de la procedencia de las quejas y solicitudes de recurso presentadas al Defensor del Pueblo a lo largo del ejercicio 2013. Conviene destacar el hecho de que estos datos de procedencia indican únicamente el domicilio de remisión o de notificación que consta en los escritos de los ciudadanos, por lo que no puede establecerse un vínculo necesario entre los asuntos y problemas planteados y los diferentes lugares y territorios.

Como se puede apreciar, el factor demográfico determina en gran parte los resultados numéricos en esta distribución geográfica de los expedientes, siendo las comunidades autónomas más pobladas las que más escritos han dirigido al Defensor del Pueblo.

El anexo A de este informe anual ofrece información mucho más detallada sobre el número de escritos por provincia y por comunidades autónomas, así como la distribución de las quejas y peticiones que fueron enviadas desde otros países. También permite comparar estos datos correspondientes a los de este informe con los del año anterior.

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2013

GRÁFICO 3

Distribución del origen de solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional por comunidades autónomas. Año 2013

1.1.3. Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa

En el CUADRO 9 se clasifican temáticamente los expedientes iniciados en 2013. Hay que tener en cuenta que este cuadro es orientativo, puesto que muchos expedientes pueden tener más de un tema y muchos temas pueden ser transversales, afectando a distintas cuestiones (por ejemplo, las quejas relativas a menores también afectan a una parte importante de las clasificadas aquí como de educación).

CUADRO 9

Expedientes. Distribución por áreas de gestión y sectores. Año 2013

SECTORES	De queja		Oficio	De solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
Administración de Justicia	1.434	27	36	33	674	2.204
Registro Civil	963		3			966
Centros penitenciarios	495		62			557
Ciudadanía y seguridad pública	783	53	57	1		894
Tráfico y seguridad vial	902		1			903
Derecho de asociación, régimen electoral	22					22
Protección de datos y propiedad intelectual	120					120
Igualdad de trato	38					38
Menores	196	70	37			303
Extranjería e inmigración	915		21			823
Presos españoles en el extranjero	109		4			113
Asuntos exteriores	84		1			85
Sanidad	785	1.053	12	4		1.854
Política social	892	303	24			1.219
Vivienda	711	254	1	5	23	994
Seguridad Social	1.340		1	3	41	1.385
Empleo	406	68	10	1		485
Función y empleo públicos	1.195	1.078	25	22	9.209	11.529
Educación	866	160	8		81	1.115

SECTORES	De queja		Oficio	De solicitudes de recurso		Total
	Individuales	Agrupados		Individuales	Agrupados	
Medios de comunicación	63					63
Hacienda pública	1.247		5	15		1.267
Actividad económica	2.292	1.158	13	5		3.550
Comunicaciones	611		5			616
Transportes	358		4			362
Medio ambiente	586	11	9	6		612
Urbanismo	421	35	6	3		465
Organización y régimen jurídico de las corporaciones locales	350		6	1		357
Expropiación forzosa	82					82
Otras materias	77					77

1.2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

El CUADRO 10 y el GRÁFICO 4 de este apartado muestran el curso seguido por los expedientes de queja y de actuación de oficio, una vez recibidos o iniciados por la Institución, y el estado en que se encontraban el 31 de diciembre de 2013.

El porcentaje de admisión a trámite de los expedientes de queja ayuda a valorar, entre otros aspectos, el grado de conocimiento de los ciudadanos en relación con las atribuciones competenciales del Defensor del Pueblo y sobre su capacidad para intervenir en los problemas que los afectan.

Como es frecuente reiterar en todos los informes de gestión de esta Institución, la no admisión de una queja no supone en absoluto una menor atención a los asuntos o peticiones planteadas por los ciudadanos que las presentan. Todas las quejas son objeto de la misma dedicación y contestadas puntualmente, ofreciendo al ciudadano interesado la respuesta más adecuada a la cuestión que le ocupa, así como orientación sobre el modo alternativo de buscar una solución a su problema.

CUADRO 10

Situación de los expedientes de queja y de actuación de oficio en 2013, sin contabilizar las solicitudes de recursos de inconstitucionalidad

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Admitidos	En trámite	4.035	21,90	1.982	46,42	254	73,20	6.271	27,22
	Concluidos	2.925	15,88	1.397	32,72	79	22,77	4.402	19,10
	En suspenso	10	0,05					10	0,04
	Total	6.970	37,84	3.379	79,13	333	95,43	10.683	46,36
No admitidos		9.406	51,06	891	20,87			10.297	44,69
	Total	9.406	51,06	891	20,87			10.297	44,69
En estudio (a 31 dic.)	Iniciados	1.318	7,15			14	4,03	1.332	5,78
	Pendiente de contestación del interesado	728	3,95					728	3,16
	Total	2.046	11,11			14	4,03	2.062	8,94
TOTAL GENERAL		18.422	100,00	4.270	100,00	347	100,00	23.042	100,00

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de los expedientes de queja y actuaciones de oficio según su situación de tramitación

En el año 2013, el Defensor del Pueblo no interpuso ningún recurso ante el Tribunal Constitucional, si bien en varios de estos casos el Defensor del Pueblo ha formulado diversas recomendaciones a las administraciones afectadas.

En el CUADRO 11 se detallan las cifras de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2013. Hay que observar que 4 solicitudes de interposición de recurso inconstitucionalidad, presentadas ya en la recta final del año, han quedado pendientes de estudio, dado que no se había cumplido el plazo de tres meses previsto para este tipo de recursos ante el Tribunal Constitucional. De su resultado se dará cuenta en el próximo informe.

CUADRO 11			
Situación de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional en 2013			
SITUACIÓN	Individuales	Agrupados	Total
No interpuestos	95	10.029	10.124
En estudio (a 31 dic.)	4	0	4
TOTAL	99	10.029	10.128

En el siguiente cuadro se especifican aquellas solicitudes de recurso no interpuestas pero que han sido objeto de recomendaciones. Se indica la ley o el decreto por el que se solicitó la interposición, el número de solicitudes, el de las recomendaciones y la Administración a la que se dirigieron. En el siguiente capítulo de este informe (II.2.2) se destacan con sus contenidos esas recomendaciones efectuadas a partir de las resoluciones de solicitudes de interposición de recurso.

CUADRO 12		
Detalle de los expedientes de solicitud de recurso ante el Tribunal Constitucional que han generado recomendaciones por el Defensor del Pueblo		
Normativa afectada	Número de recomendaciones	Administración a la que se dirige
Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (tasas judiciales)	8	Ministerio de Justicia
Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (modificación RDL 20/2012, sobre supresión paga extraordinaria y complementos)	2	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Estudio sobre Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo	8	Vicepresidencia del Gobierno; Ministerio de la Presidencia y Portavoz del Gobierno; Ministerio de Economía y Competitividad, y Ministerio de Justicia
Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	4	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas	1	Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento
Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad	2	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social	1	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Ley de la Comunidad de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles	8(1)	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid
Decreto-ley 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía	2(2)	Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía
Ley de la Comunidad de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas	1	Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid

(1) Tres de las ocho resoluciones son Advertencias.

(2) Una de las dos resoluciones es un Recordatorio de deberes legales.

1.2.1. Expedientes de queja individuales

El anexo A del informe recoge todos los cuadros de desglose sobre la tramitación de los expedientes de queja individual, de los que se ofrece en este resumen estadístico una selección.

El CUADRO 13 recoge los motivos de no admisión de las quejas, todos ellos referidos a aspectos sustantivos por los que no es posible dar curso a la pretensión de los interesados o promover una actuación ante las administraciones públicas. Como puede apreciarse, la principal causa de inadmisión viene referida a la falta de indicios que revelen una actuación irregular de la Administración. Otros motivos habituales se refieren a la ausencia total de actuación administrativa previa, los conflictos entre particulares o los casos en que ya ha intervenido una autoridad judicial.

CUADRO 13

Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión en 2013

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Sin indicios de irregularidad administrativa	3.140
Falta de actuación administrativa previa	1.312
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.045
Intervención judicial	885
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	834
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	674
Conflicto particular ajeno a la Administración	314
Sentencia firme	221
Sólo se envía información	150
Resuelto sin intervención del Defensor	144
Sólo se solicita información	138
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	119
Sin actividad de los poderes públicos	80
Carencia de fundamentos	79
Disconformidad con la legislación vigente	62
Plazo superior a un año	51
Desistimiento	43
Inexistencia de pretensión	30
Inexistencia de interés legítimo	28

CUADRO 13	
Expedientes de queja individual. Motivos de no admisión en 2013	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	18
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	13
Actuación incorrecta reconocida en vías de solución por otros expedientes	12
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Perjuicios a terceros	6
Sin contestación a defecto subsanable	6
Queja anónima	1
Imposibilidad de contactar con el interesado	1
TOTAL	9.406

Los dos siguientes cuadros reflejan la tramitación seguida por los expedientes individuales de queja que sí pudieron ser admitidos, las administraciones involucradas en las diferentes actuaciones y los tipos de conclusión de aquellos expedientes que han podido ser concluidos en el mismo año 2013.

CUADRO 14				
Expedientes de queja individual admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2013				
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	En suspenso	Total
Administración General del Estado	1.698	1.416	3	3.117
Administración autonómica	790	681	5	1.476
Administración local	576	452		1.028
Fiscal General del Estado	166	50		216
Otras entidades públicas	84	100		184
Varias administraciones	352	108	1	461
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	369	118	1	488
TOTAL	4.035	2.925	10	6.970

CUADRO 15					
Expedientes de queja individual admitidos y concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2013					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	616	554	80	166	1.416
Administración autonómica	254	175	115	137	681
Administración local	253	121	13	65	452
Fiscal General del Estado	20	1	2	27	50
Otras entidades públicas	60	10	4	26	100
Varias administraciones	18	34	2	54	108
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	47	3	10	58	118
TOTAL	1.268	898	226	533	2.925

Los “otros tipos de conclusión” que figuran en este cuadro, pueden referirse a: conclusión con formulación de objeciones, desistimiento del recurso, intervención previa del comisionado autonómico, intervención judicial, no contestación a un tercer requerimiento, no formulación de alegaciones o resuelto sin intervención del Defensor.

1.2.2. Expedientes de queja agrupados

Al igual que para los expedientes individuales, en los siguientes dos cuadros se detallan, por un lado, las causas de no admisión de los expedientes agrupados de queja y, por otro, las administraciones afectadas por las quejas que sí fueron admitidas. Respecto a los motivos de no admisión, hay que repetir lo ya señalado respecto a las quejas individuales y que ha sido detallado en el CUADRO 13.

CUADRO 16	
Expedientes de queja agrupados. Motivos de no admisión en 2013	
MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	Número
Varios motivos de no admisión concurrentes	561
Sin indicios de irregularidad administrativa	171
Intervención judicial	94
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	35
Otros motivos por los que no es competente el Defensor	30
TOTAL	891

CUADRO 17			
Expedientes de queja agrupados admitidos. Número de los tramitados ante la Administración en 2013			
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración Gral. del Estado	1.303	261	1.564
Administración autonómica	517	1.096	1.613
Administración local	87	1	88
Otras entidades públicas		2	2
Varias administraciones	75	37	112
TOTAL	1.982	1.397	3.379

CUADRO 18					
Expedientes de queja agrupados admitidos y concluidos: Tipos de conclusión según administraciones, en 2013					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración Gral. del Estado		152		109	261
Administración autonómica	1.094			2	1.096
Administración local	1				1
Otras entidades públicas			2		2
Varias administraciones				37	37
TOTAL	1.095	152	2	148	1.397

Lo mismo que se ha indicado para los datos relativos a los expedientes individuales, los datos estadísticos completos de estos expedientes de queja agrupados pueden consultarse en el anexo B del presente informe.

1.2.3. Expedientes de actuación de oficio

La mayor parte de los expedientes de actuación de oficio iniciados a lo largo de 2013 se encontraban aún en tramitación al finalizar el ejercicio. Ha de recordarse que un número importante de estas actuaciones tiene por objeto reunir información para elaborar estudios monográficos, lo que habitualmente exige varias peticiones sucesivas de documentación, dando lugar además, en muchos casos, a la formulación de recomendaciones y sugerencias.

En otros supuestos, las actuaciones de oficio vienen motivadas por el conocimiento de situaciones que requieren una atención urgente y que requieren, por lo tanto, una respuesta igualmente rápida de la Administración concernida.

CUADRO 19			
Expedientes de actuación de oficio. Iniciados y tramitados ante la Administración en 2013			
ADMINISTRACIONES	En trámite	Concluidos	Total
Administración General del Estado	105	33	138
Administración autonómica	85	27	112
Administración local	5	5	10
Otras entidades públicas	3	3	6
Varias administraciones	34	8	42
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones	22	3	25
TOTAL	254	79	333

Al total de actuaciones de oficio de este CUADRO 19 hay que añadirle los 14 expedientes iniciados este año y aún en estudio.

CUADRO 20					
Expedientes de actuación de oficio concluidos. Tipos de conclusión según administraciones en 2013					
ADMINISTRACIONES	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros tipos de conclusión	Total
Administración General del Estado	6	15		12	33
Administración autonómica	21	2		4	27
Administración local	4	1			5
Otras entidades públicas	2	1			3
Varias administraciones	3	4	1		8
Actuaciones vinculadas a otras tramitaciones				3	3
TOTAL	36	23	1	19	79

Además de este cuadro, en el anexo A del informe puede consultarse el detalle sobre las administraciones de destino de estas actuaciones y sobre los tipos de conclusión de los expedientes finalizados en el año. Por otra parte, el anexo C recoge el listado cronológico completo de todos los expedientes de actuación de oficio iniciados en 2013.

1.3. EXPEDIENTES EN TRAMITACIÓN DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2013

Aquí se recogen los datos relativos a los expedientes de 2012 que no se habían iniciado, por estar pendientes de admisión al cierre del informe anterior, o expedientes de aquel año o anteriores que seguían en tramitación, además de aquellos otros expedientes en suspenso o ya cerrados y que fueron reabiertos por alguna causa.

CUADRO 21

Situación de los expedientes de años anteriores

SITUACIÓN		Individuales		Agrupados		Oficio		Total	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Admitidos	En trámite	1.785	15,69	3.565	56,74	208	37,82	5.558	30,53
	Concluidos	5.570	48,97	1.534	24,42	329	59,82	7.433	40,82
	En suspenso	37	0,33			13	2,36	50	0,27
	Total	7.392	64,99	5.099	81,16	550	100,00	13.041	71,63
No admitidos		3.941	34,65	1.184	18,84			5.125	28,15
	Total	3.941	34,65	1.184	18,84			5.125	28,15
En estudio (a 31 dic.)	Pdte. de datos	41	0,36					41	0,23
	Total	41	0,36					41	0,23
TOTAL GENERAL		11.374	100,00	6.283	100,00	550	100,00	18.207	100,00

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de los expedientes de años anteriores según su situación de tramitación

En el anexo A de este informe pueden consultarse diversos cuadros que hacen referencia a esos expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, en los supuestos siguientes: motivos de no admisión; administraciones concernidas en las admisiones, con sus porcentajes y un desglose de las distintas administraciones (General del Estado y autonómicas), y tipos de conclusión según administraciones.

1.4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individuales, agrupados y actuaciones de oficio, así como de las resoluciones de solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y de los estudios monográficos, se formularon las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas que figuran a continuación, clasificadas en admitidas, rechazadas y pendientes de contestación.

CUADRO 22

Resoluciones formuladas durante 2013

RESOLUCIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Recomendaciones	93	32	111	236
Sugerencias	104	28	170	302
Recordatorios de deberes legales				170
Advertencias				3
TOTAL	197	60	281	711

CUADRO 23

Recomendaciones por Administración de destino, a 31 de diciembre de 2013

ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	35	23	53	111
Administración autonómica	30	7	44	81
Administración local	22	1	12	35
Otras entidades públicas	6	1	2	9
TOTAL	93	32	111	236

CUADRO 24				
Sugerencias por Administración de destino, a 31 de diciembre de 2013				
ADMINISTRACIONES	Admitidas	Rechazadas	Pendientes	Total
Administración Gral. del Estado	40	17	69	126
Administración autonómica	16	4	28	48
Administración local	48	7	71	126
Otras entidades públicas			2	2
TOTAL	104	28	170	302

En el anexo A de este informe pueden consultarse diversos cuadros que recogen los recordatorios de deberes legales y las advertencias que se han formulado en 2013. Igualmente, se pueden consultar allí sendos cuadros sobre la evolución de las recomendaciones y las sugerencias de ejercicios anteriores.

1.5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para concluir la información de carácter estadístico del presente capítulo, y así dar una visión más completa de la actividad desarrollada por la Institución, se ofrecen a continuación una serie de datos sobre la atención prestada al ciudadano a lo largo de 2013, bien de carácter presencial o bien por medio de diversos soportes telemáticos.

CUADRO 25		
Número de llamadas y visitas recibidas durante 2013 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2012		
INFORMACIÓN AL CIUDADANO	2013	2012
Atención presencial	3.251	3.375
Teléfono	9.808	9.161
Línea 900	6.614	5.435
TOTAL	19.673	17.971

CUADRO 26		
Visitas al portal del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)		
	2013	2012
Visitas	390.622	531.406
Páginas visitadas	6.842.109	8.758.409

En el CUADRO 26 se distinguen las entradas efectuadas en el portal (visitas) de las ocasiones que se entró en sus distintos apartados (páginas visitadas dentro del citado portal).

CUADRO 27		
Desglose de visitas al portal del Defensor del Pueblo. Año 2013		
DIRECCIONES WEB	Visitas	Páginas visitadas
defensordelpueblo.es	313.418	6.087.819
enclase.defensordelpueblo.es	30.451	50.123
concursodibujos.defensordelpueblo.es	25.463	40.006
Mnp	14.666	633.252
premioddhh.defensordelpueblo.es	2.286	9.284
biblioteca.defensordelpueblo.es	1.942	15.126
estadisticas.defensordelpueblo.es	1.626	4.227
newsletter.defensordelpueblo.es	770	2.272
TOTAL	390.622	6.842.109

1.6. PRESUPUESTO 2013

1.6.1. Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2013

El “Boletín Oficial del Estado” número 312, de 28 de diciembre de 2012, publicó la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en la que la dotación presupuestaria del Defensor del Pueblo para ese ejercicio ha ascendido a la cantidad de 14.021.300,00 €.

CUADRO I	
Desglose presupuestario por capítulos del Defensor del Pueblo. Año 2013	
PRESUPUESTO DE GASTOS 2013	CANTIDAD
Capítulo I: Gastos de personal	11.593.400,00€
Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios	2.427.900,00€
TOTAL CAPÍTULOS I + II	14.021.300,00€

Siendo su desglose presupuestario por artículos el que se muestra en el siguiente CUADRO II.

CUADRO II		
Desglose presupuestario por artículos del Defensor del Pueblo. Año 2013		
CAPÍTULO I. GASTOS DE PERSONAL		
ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN	TOTAL
10	ALTOS CARGOS	449.000,00
12	FUNCIONARIOS	8.479.300,00
13	LABORALES	7.300,00
14	OTRO PERSONAL	370.000,00
15	INCENTIVOS AL RENDIMIENTO	5.000,00
16	CUOTAS, PRESTACIONES Y GASTOS SOCIALES A CARGO DEL EMPLEADOR	2.282.800,00
	TOTAL CAPÍTULO I	11.593.400,00
CAPÍTULO II. GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS		
20	ARRENDAMIENTOS Y CÁNONES	36.200,00
21	REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	405.500,00
22	MATERIAL, SUMINISTROS Y OTROS	1.665.200,00
23	INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO	207.000,00
24	GASTOS DE PUBLICACIONES	65.000,00
27	COMPRAS, SUMINISTROS Y OTROS GASTOS	49.000,00
	TOTAL CAPÍTULO II	2.427.900,00
	TOTAL CAPÍTULOS I + II	14.021.300,00

1.6.2. Evolución interanual 2009-2013

Durante los últimos años, desde 2009 a 2013, la evolución presupuestaria interanual ha sido la que se refleja a continuación.

CUADRO III

Evolución presupuestaria interanual. Período 2009-2013

2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013
15.968.400	-0,51	15.886.500	-4,47	15.175.800	-4,5	14.492.900	-3,25	14.021.300

GRÁFICO I

Evolución presupuestaria interanual. Período 2009-2013

CUADRO IV

Evolución presupuestaria global. Período 2009-2013

2009	2013	% decremento
15.968.400 €	14.021.300 €	-12,19

GRÁFICO II

Evolución presupuestaria global. Período 2009-2013

1.6.3. Ejecución presupuestaria

Se indica a continuación la ejecución presupuestaria a fecha de cierre del ejercicio 2013. Este cuadro proyecta sobre la dotación final de cada capítulo y artículo del presupuesto el total de los pagos realizados, los pagos pendientes y los remanentes presupuestarios, que tienen como destino último la cuenta de remanentes de las Cortes Generales.

El nivel de ejecución presupuestaria global se ha situado en el 96,64%, siendo la ejecución para el Capítulo I del 94,30% y del 99,44% respecto del Capítulo II. El remanente generado en el presupuesto total ha ascendido a 470.870,74 €.

CUADRO V

Ejecución presupuestaria. Año 2013

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2013	DOTACIÓN FINAL	PAGOS REALIZADOS	PAGOS PENDIENTES	REMANENTES
CAPÍTULO I: GASTOS DE PERSONAL				
Artículo 10: Altos cargos	449.000,00	446.767,72	0,00	2.232,28
Artículo 12: Funcionarios	8.329.300,00	8.003.494,81	0,00	325.805,19
Artículo 13: Laborales	7.300,00	0,00	0,00	7.300,00
Artículo 14: Otro personal (seguridad y comunicaciones)	370.000,00	356.063,81	1.500,00	12.436,19
Artículo 15: Incentivos al rendimiento	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
Artículo 16: Seguridad Social, prestaciones y gastos sociales	2.227.700,00	1.969.567,63	154.732,50	103.399,87
TOTAL	11.388.300,00	10.775.893,97	156.232,50	456.173,53

CUADRO V				
Ejecución presupuestaria. Año 2013				
CAPÍTULO II: GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS				
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2013	DOTACIÓN FINAL	PAGOS REALIZADOS	PAGOS PENDIENTES	REMANENTES
Artículo 20: Arrendamientos	36.121,20	32.634,58	2.941,31	545,31
Artículo 21: Reparaciones, mantenimientos y conservación	463.828,92	389.936,73	73.375,17	517,02
Artículo 22: Material de oficina, suministros y comunicaciones	1.689.049,55	1.280.769,52	399.860,27	8.419,76
Artículo 23: Indemnizaciones por razón del servicio	96.014,24	92.889,77	0,00	3.124,47
Artículo 24: Gastos de publicaciones	32.486,09	2.486,09	30.000,00	0,00
Artículo 27: Compras, suministros y otros gastos	315.500,00	38.166,74	275.242,61	2.090,65
TOTAL	2.633.000,00	1.836.883,43	781.419,36	14.697,21
TOTAL PRESUPUESTO	14.021.300,00	12.612.777,40	937.651,86	470.870,74

2. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES

Las recomendaciones y las sugerencias constituyen una de las herramientas principales en el trabajo del Defensor del Pueblo. Con ellas culmina una parte importante tanto de la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos como de las actuaciones iniciadas por la propia Institución, incluidos los estudios monográficos.

En cualquiera de esos casos, una vez diagnosticado un determinado problema, tras recabar información de la Administración afectada, el Defensor del Pueblo procede a formular ante ella una recomendación o una sugerencia, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de su decisión al respecto.

Una primera apreciación que hay que hacer es cuantitativa: a lo largo de 2013 la Institución ha formulado 236 recomendaciones y 302 sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura). En ambos casos es mayor el número de ellas formuladas ante la Administración General del Estado, con un total de 111 recomendaciones y 126 sugerencias, respectivamente, mientras que ante la Administración autonómica han sido 81 y 48. En los apartados estadísticos puede consultarse el detalle de estas cifras.

En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con el texto de cada recomendación y sugerencia, así como el estado de respuesta por parte de la Administración afectada, a fecha del cierre de 31 de diciembre de 2013. En el presente capítulo se ofrece un resumen general de esas resoluciones, sin bien en la parte II se hace referencia a muchas de esas recomendaciones, al tratarse las diferentes materias de supervisión de las administraciones públicas.

2.1. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LA TRAMITACIÓN ORDINARIA DE LOS EXPEDIENTES

2.1.1. Recomendaciones 68/2013, de 22 de mayo, formuladas a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, sobre el funcionamiento de los Centros de Internamiento

Los centros de internamiento de extranjeros son motivo de diversas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. Este año se han formulado las siguientes Recomendaciones:

1. La Brigada que propone la expulsión o solicita el internamiento deberá comprobar la situación personal y familiar del extranjero. A tal efecto, rellenará un formulario que deberá ser adjuntado a la solicitud de internamiento para comprobación del órgano judicial. En dicho

documento se deberá consignar la fecha de comprobación y bases de datos consultadas, así como la inexistencia de solicitudes del extranjero para regularizar su situación que se encuentren pendientes de resolver por el órgano administrativo. En todo caso, con carácter previo a la propuesta de resolución, se deberán realizar las comprobaciones necesarias, con el fin de verificar los datos de domicilio alegados por el interesado en el momento de incoación del expediente.

2. Arbitrar los medios necesarios para hacer efectivo el derecho a la asistencia social de los extranjeros sometidos a internamiento, previsto por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su artículo 62 bis, y limitar la labor de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a garantizar la seguridad.
3. Intensificar los controles de seguimiento en los convenios suscritos con las empresas que presten la asistencia sanitaria dentro de los centros de internamiento de extranjeros, con el fin de garantizar que los internos reciban una asistencia sanitaria adecuada. Se deberá prestar especial atención al protocolo seguido en la revisión médica inicial.
4. Impartir instrucciones, con el fin de garantizar la comunicación de los internos con el exterior, estableciendo los sistemas que se entiendan necesarios que combinen la seguridad del personal que presta servicios en los centros y el derecho de los internos a disponer de sus teléfonos móviles.
5. Notificar a los internos con antelación suficiente la fecha de la expulsión y el resto de circunstancias (lugar en el que se llevará a cabo, ciudad de destino, etc.). La citada notificación se deberá realizar de forma que permita dejar constancia en el expediente del interno.

Aceptadas parcialmente.

2.1.2. Recomendación 37/2013, de 11 de abril, formulada a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, para eliminar el requisito de aportar tarjeta de residencia permanente cuando los ciudadanos guatemaltecos soliciten la tramitación de la nacionalidad española

Eliminar el requisito de aportar tarjeta de residencia permanente (actualmente de larga duración) en la tramitación de la solicitud de nacionalidad española, al amparo del Convenio de nacionalidad hispano-guatemalteco del año 1961.

Aceptada.

2.1.3. Recomendación 87/2013, de 24 de junio, formulada al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, sobre los daños causados por un error registral

Los daños causados por un error registral, que acarreó la pérdida de un bien inmueble, dio lugar a recomendar al Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, que se resolviese el expediente de reclamación de responsabilidad planteado por la interesada, en el sentido que el Secretario de Estado de Justicia indicaba en el informe que había remitido previamente al Defensor del Pueblo, al informar de la posibilidad de presentar

una reclamación ante el Servicio de Responsabilidad Civil del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, al constatarse que de los hechos expuestos podía deducirse claramente que se había producido un incorrecto funcionamiento del Registro de la Propiedad número 2 de Chiva (València/Valencia), que había ocasionado un grave perjuicio a los titulares registrales.

Que resuelva el expediente de reclamación de responsabilidad planteado por la interesada, en el sentido que el propio Secretario de Estado de Justicia indica en el informe, del cual se le adjunta copia, al informar de la posibilidad de "presentar una reclamación ante el Servicio de Responsabilidad Civil del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España", al constatar que de los hechos expuestos puede deducirse claramente que se ha producido un incorrecto funcionamiento del Registro de la Propiedad n.º 2 de Chiva (València/Valencia), que ha ocasionado un grave perjuicio a los titulares registrales.

Aceptada parcialmente.

2.1.4. Recomendaciones 100/2013, de 24 de julio, formuladas a la Presidencia de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sobre el ruido de terrazas de veladores y fiestas patronales en período estival

1. Que el control municipal asegure que no se instale ninguna terraza sin autorización y continúe dicho control mientras esta esté instalada. Con el objeto de garantizar la legalidad, realice controles periódicos, atienda las denuncias, compruebe las molestias, instruya expedientes sancionadores o de legalización, ordene medidas correctoras y asegure su efectiva implantación.
2. Que, en el momento de resolver el otorgamiento de la licencia, valore las características y circunstancias del espacio en el que se pretende instalar la terraza, las denuncias que sobre la misma existieran y, cuando las circunstancias lo aconsejen, restrinja horarios o autorice menos ocupación de superficie.
3. Que las comprobaciones, y en su caso mediciones, se lleven a cabo en los momentos de máxima actividad y sin demora tras la recepción de la denuncia, sin mediar aviso previo al titular de la actividad. Si no dispone de medios materiales para medir, considere que "ruido molesto" es aquel que no hace falta medir para constatar que es excesivo o intolerable y, una vez así constatado por los funcionarios en acta de inspección, adopte medidas cautelares o provisionales.
4. El principio de proporcionalidad de una decisión municipal sobre medidas urgentes, cautelares y correctoras en actividades molestas, o sobre la imposición de multas e indemnizaciones, debe aplicarse también respecto de los afectados por las molestias, no sólo ha de haber proporcionalidad respecto de los titulares de las actividades molestas.
5. Que las administraciones promuevan acciones de concienciación con colectivos y asociaciones de locales de hostelería, intensifiquen la vigilancia los días de celebración de fiestas patronales o locales, especialmente si prevé la producción de ruido y actividades molestas en niveles superiores al ordinario.

Aceptadas

2.1.5. Recomendación 212/2013, de 9 de diciembre, formulada a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento, sobre la participación pública en el anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

Dar las instrucciones oportunas a los órganos del departamento para que, de conformidad con la Ley 27/2006, de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se impliquen activamente en el cumplimiento de los deberes impuestos a las administraciones públicas, en relación con la participación pública en la elaboración de proyectos normativos que promueva el Ministerio de Fomento, de manera que se garantice el cumplimiento efectivo del derecho, y en particular:

1. A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de proyectos normativos relacionados con el medio ambiente.
2. A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los proyectos.
3. A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones, y antes de que se adopte la decisión sobre los proyectos, y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública.
4. A consultar al Consejo Asesor de Medio Ambiente respecto a los proyectos normativos con incidencia ambiental.

Pendiente de contestación.

2.2. RECOMENDACIONES RESULTADO DEL ESTUDIO DE LAS SOLICITUDES DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

2.2.1. Recomendaciones 11/2013, de 12 de febrero, formuladas al Ministerio de Justicia, sobre las tasas judiciales

Los numerosos escritos recibidos en el Defensor del Pueblo sobre la cuestión de las nuevas tasas judiciales, tanto genéricamente en contra como solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad, motivaron la presentación al Ministro de Justicia de un conjunto de recomendaciones, en buena medida aceptadas y cumplidas mediante el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero (*BOE* del 23). Se solicitó reducir considerablemente las tasas de la primera instancia civil y contencioso-administrativa, la eliminación de las tasas establecidas en primera instancia en el orden contencioso-administrativo cuando se enjuicien procedimientos sancionadores, la exención de tasas en la ejecución hipotecaria o bien, en el caso del ejecutado, una norma que le eximiera del abono de las costas de la parte contraria; la exención de tasas en el orden social para los recursos de suplicación y casación; la exención de tasas en la ejecución en el arbitraje; la modulación de tasas según la capacidad económica de las personas jurídicas; la moderación de las tasas en los recursos, y la adecuación de la Ley de Justicia Gratuita a la nueva situación.

1. La dificultad de objetivar el carácter excesivo o muy elevado de una tasa, a los efectos de formular al mismo un reproche de inconstitucionalidad, no merma la preocupación del Defensor del Pueblo si se diere el caso de que un ciudadano no pudiera acceder a la jurisdicción (artículo 24.1 CE), en razón meramente de la cuantía de la tasa, particularmente en la primera instancia civil o contenciosa-administrativa.
   En efecto, la tasa variable en primera instancia civil y contenciosa-administrativa podría alcanzar miles de euros, con el límite de diez mil, en razón de la cuantía del litigio, sin que ello signifique necesariamente que el ciudadano tenga la liquidez necesaria para hacer frente a pagos de esa entidad, aun cuando tuviere ingresos que impidan su acceso al beneficio de justicia gratuita. El Defensor del Pueblo considera por ello que deberían reducirse considerablemente las tasas de la primera instancia civil y contenciosa-administrativa, no tanto porque en abstracto sean per se lesivas de derecho alguno, sino porque existe un alto riesgo de que pudieran serlo en casos individualizados.
2. Asimismo, y como caso especial, en el procedimiento administrativo sancionador será frecuente que la tasa se aproxime mucho al valor del litigio, y la posible condena en costas de la Administración es tan matizada (artículo 139.1 de la Ley 29/1998: no cabe aun cuando la Administración perdiere el proceso si existen “serias dudas de hecho o de derecho”) que no resulta suficiente mecanismo compensatorio.
   Por ello, se deberían eliminar las tasas establecidas en primera instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando se enjuicien procedimientos administrativos sancionadores.
3. El Defensor del Pueblo ha mostrado especial sensibilidad, en el último año, al problema de las ejecuciones hipotecarias, en el contexto de la situación económica del país. No parece que la posición jurídica del ejecutado se vea beneficiada si ha de pagar las tasas abonadas por el ejecutante como consecuencia de una condena en costas, o ha de abonar tasas si reconviene. Debería establecerse también en la ejecución hipotecaria bien la exención de tasas, bien, en el caso del ejecutado, una norma que le eximiera del abono de las costas de la parte contraria.
4. Por las mismas razones de interés social, y en el contexto de la grave situación económica de nuestro país, que está produciendo una fuerte destrucción de empleo y el empeoramiento general de las condiciones laborales, sería conveniente eximir al orden social del pago de tasas en los recursos de suplicación y casación.
5. Por razones de coherencia doctrinal, no parece lógico que las actuaciones judiciales que deben producirse si fracasa la solución extrajudicial de conflictos, que es el arbitraje (ejecución en el arbitraje), estén sometidas a tasa. Sin duda, es acertado que se procure la solución de pequeños conflictos por vías extrajudiciales, como también que el artículo 8.5 de la Ley de Tasas establezca la devolución del 60 por ciento de la tasa cuando se alcance, iniciado el proceso, una solución extrajudicial del litigio. La coherencia del sistema se completaría no devengando tasa la ejecución en el arbitraje.
6. El artículo 35.2.d) de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que restableció las tasas judiciales, declaraba exentos a los sujetos pasivos que tuvieran la consideración de entidades de reducida dimensión, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades. El criterio de la capacidad económica, a que se refiere esta previsión de la Ley 53/2002, debiera recuperarse para establecer tasas más o menos elevadas en función de las diferentes circunstancias que pueden concurrir en las personas jurídicas.
7. Si bien el “derecho a los recursos” no tiene la misma entidad constitucional que el derecho a la tutela judicial (artículo 24.1 CE), sería conveniente moderar las tasas establecidas, de modo que los impe-

dimentos para el acceso a los recursos que establecen las leyes procesales no puedan considerarse excesivos para garantizar el doble conocimiento de los asuntos -cuando el legislador así lo quiere- y la tarea unificadora de la jurisprudencia en condiciones de igualdad para todos los interesados.

8. La vigente Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, no se redactó tomando en consideración que los beneficiarios de la misma estarían exentos de tasas, pues éstas no existían. Teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 4.2.a) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, no pagarán tasas "las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello, de acuerdo con su normativa reguladora", se constata que, desde esta perspectiva, la Ley de 1996 deviene claramente obsoleta. Es necesaria una nueva ley que permita configurar un sistema de tasas más justo. Si bien hubiera sido deseable que la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita se tramitase simultáneamente a la de Tasas, debe valorarse positivamente el anteproyecto informado por el Consejo de Ministros el 11 de enero de 2013. Pero es un hecho que dicho anteproyecto dista de haberse convertido en ley, y que desde el 17 de diciembre de 2012 los ciudadanos deben abonar tasas sin el contrapeso de una nueva Ley de Justicia Gratuita a la altura de las circunstancias. Esta carencia debe corregirse mediante:

   a. Una tramitación diligente y receptiva a las observaciones de los sectores interesados.
   b. La compensación a los afectados que, habiendo debido pagar tasas bajo la vigencia de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de 1996, hubieran quedado exentos bajo la vigencia de la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita que se apruebe.

Recomendaciones aceptadas parcialmente.

2.2.2. Recomendación 14/2013, relacionada con el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de la Seguridad Social

No se interpuso el recurso, pero se formuló la siguiente Recomendación a la Ministra de Empleo y Seguridad Social:

Que el Gobierno de la nación asuma el compromiso de compensar la pérdida de capacidad adquisitiva que vienen sufriendo las pensiones públicas, en el momento en que se recupere el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social y no resulte necesario acudir al Fondo de Reserva para garantizar la liquidez del sistema.

2.2.3. Recomendación 124/2013, relacionada con la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

1. Generales

El desarrollo reglamentario de la Ley 2/2013 debería tener en cuenta los siguientes criterios básicos o generales:

a. La definición de la zona marítima-terrestre debe hacerse exclusivamente con criterios físico-morfológicos y científicos, sin consideraciones de otra naturaleza.
b. El reglamento deberá expresar de forma clara que el plazo de prescripción de la obligación de reparar el dominio público perjudicado al que se refiere la ley, no implica que dicha obligación prescriba en el tiempo.
   Asimismo, el Reglamento debería declarar expresamente que la obligación de reparar el dominio público perjudicado es imprescriptible, conforme a lo previsto en el artículo 132 CE.
c. Debe garantizarse la participación pública durante el proceso de elaboración del reglamento. Esta participación no termina con la intervención del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Conforme a unas recomendaciones formuladas en 2010 y aceptadas por el ministerio, ha de identificarse qué entidades y personas tienen conforme a la Ley 27/2006 la cualidad de público, de modo que ha de difundirse en modo inteligible y suficiente que se está en proceso de elaboración del reglamento, no sólo en su fase de anteproyecto sino durante todo el lapso en que las posibilidades y decisiones estén abiertas.
d. Las remisiones que la ley hace al reglamento han de cumplimentarse con criterios expresos, sustantivos y formales.
e. El reglamento, al fijar las condiciones para autorizar la publicidad, deberá incluir como criterios expresos que no se altere el paisaje, no se produzca ruido, no se creen pantallas visuales, no haya vibraciones, y criterios análogos.
   Asimismo, el reglamento deberá expresar claramente que en los tramos urbanos de las playas deberá garantizarse no sólo una “adecuada prestación de los servicios”, sino que quede garantizado el uso principal (libre, público y gratuito de los recursos naturales).
f. En relación a la disposición adicional novena, el reglamento deberá establecer expresamente el plazo temporal durante el cual se permitirá el funcionamiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales de interés general, construidas en dominio público marítimo-terrestre; antes de que haya finalizado dicho plazo se iniciarán las actuaciones tendentes a la adecuada sustitución de aquellas y, en su caso, a su reubicación en cumplimiento de las correspondientes resoluciones judiciales.

2. Espacios desprotegidos

El reglamento debe precisar que los espacios que puedan quedar desprotegidos (zonas que son ahora excluidas del DPMT, reducción de la anchura de la zona de protección) sean claramente definidos de acuerdo con criterios físicos y morfológicos, no con criterios de otra naturaleza tales como los urbanísticos, constructivos o económicos.

El reglamento debe precisar que cualquier elemento de la zona marítima-terrestre es siempre DPMT. Aunque la Ley 2/2013 no haya modificado la definición general de zona marítima-terrestre, el hecho es que excluye del DPMT espacios que sí podrían tener esa naturaleza física y además prevé el modo de “reintegrarlos” a los anteriores dueños particulares.

3. Sobre los usos y ocupaciones de las costas. Obras

a. La “declaración responsable” de aquellas obras que puedan producir impacto ambiental deberá ir acompañada de aval o caución que garantice la restitución a su

estadio anterior, en línea con el artículo 76.f) y preceptos análogos de la Ley de Costas.
Asimismo, debe señalarse en el reglamento cuál es el contenido mínimo de la declaración responsable, de modo que esta sea efectiva y el firmante sepa a qué atenerse y qué responsabilidad está asumiendo.

b. La publicidad solo podrá autorizarse cuando quede garantizada la preservación del paisaje, se eviten pantallas sobre las vistas así como toda clase de ruidos y vibraciones; también se garantizará la no producción de molestias a vecinos, insalubridad o daños a la costa.
c. Las instalaciones de temporada y chiringuitos deberían desmontarse después de cada temporada, aunque la autorización sea por cuatro años, y así procurar la regeneración de las playas. En todo caso, transcurrido el plazo de la autorización, el dpm-t afectado debe quedar restablecido a su estado anterior, a cargo del ocupante. El incumplimiento de esta cláusula deberá inhabilitar al responsable para poder obtener una nueva autorización.
d. El reglamento debe precisar que cuando se autoricen «eventos de interés general con repercusión turística» las medidas preventivas y de restitución han de ser a cargo del promotor-organizador.

4. Información pública

a. Promover la participación pública en todos los procedimientos de deslinde y de autorización, concesión o comunicación de declaraciones responsables, incoación de deslinde, de procedimientos sancionadores, señalamiento de línea oficial ribera del mar y de línea de probable deslinde; también en la revisión de los deslindes, en la declaración de situación de ‘regresión grave’ del dominio público marítimo-terrestre.

El reglamento debe establecer la obligación de las administraciones de dar información al público sobre varios procedimientos y datos. Además de lo señalado, debería tenerse presente:

- Dar información clara y precisa sobre si los bienes objeto de concesión son o no área abierta al público. La justificación habría de ser aprobada por las tres administraciones y quedar expuesta al público.
- Incluso en zonas sin acceso al público habría de estudiarse la promoción del uso libre público y gratuito. Es decir, que la apertura del uso privativo al libre acceso y tránsito no tenga en cuenta sólo a las autoridades y funcionarios por “razones de defensa nacional, de salvamento, seguridad marítima, represión del contrabando, para el ejercicio de las funciones de policía de dominio público marítimo-terrestre”, sino que también en determinadas zonas no afectadas por dichas causas se tengan en cuenta funciones asociadas al uso libre público y gratuito.

b. Facilitar más información mediante la página web del ministerio, con el fin de que los afectados puedan presentar alegaciones directamente, y que los ciudadanos conozcan con anterioridad las intenciones de la Administración Pública. También debería difundirse la línea de probable deslinde, y en general todos los actos administrativos relevantes.

2.2.4. Recomendación 92/2013, relacionada con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía

No se interpuso ningún recurso, pero se formuló a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía una Recomendación y un Recordatorio de deberes legales, en los siguientes términos:

Con el fin de que, en cumplimiento de la normativa vigente, se incluyan las plazas dotadas presupuestariamente, ocupadas por funcionarios interinos, en la próxima Oferta de Empleo Público, que debería incluir la convocatoria de los procesos de consolidación previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público, y que se oferten estas en los concursos de provisión que se convoquen, para posibilitar la cobertura ordinaria de las mismas; o, alternativamente, en caso de no ser imprescindible su cobertura, que se acuerde su amortización.

2.2.5. Recomendación 24/2013, relacionada con la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles

1. Interpretar y aplicar la Ley 5/2012, en el sentido siguiente:
   a. La posibilidad de urbanizar el suelo rural sólo puede reconocerse sin contrariar el texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.
   b. Sólo pueden permitirse en suelo urbanizable usos propios del medio urbano, conforme a planes de ordenación debidamente aprobados y con garantía efectiva de cumplimiento de los deberes urbanísticos, conforme al texto refundido de 2008 de la Ley del Suelo, y a la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
   c. Sólo puede reconocerse la posibilidad de ejercer individualmente el derecho a edificar mediante un proyecto técnico que contenga las características de un plan detallado, bajo la dirección y control por las administraciones públicas del proceso urbanístico, con participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, con información y participación ciudadana en la ordenación y gestión del suelo. Que no se interprete que la Ley 5/2012 permite en la Región de Madrid la formación de ámbitos materiales rurales, urbanizables, urbanos ni semiurbanos desordenados mediante viviendas unifamiliares aisladas.
   d. Que las viviendas rurales sostenibles se autoricen sólo si hay garantía efectiva del propietario de que dispondrá de servicios y de dotaciones mínimas, que hagan realmente sostenible no sólo la vivienda y la parcela, sino también su entorno fuera de parcela.
2. Que en el procedimiento de otorgamiento de licencia del artículo 7 de la Ley 5/2012, se dé siempre trámite de información pública y haya suficiente difusión al público del proyecto técnico.
3. Que la regla del silencio positivo del artículo 7 se interprete conforme al artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011 y al resto de la legislación básica sobre el procedimiento administrativo común, y en particular (artículo 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común):

a. Que el transcurso del plazo para resolver se suspenda:

   I. En el momento en que el Ayuntamiento deba requerir al interesado la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios.
   II. Cuando deban solicitarse informes preceptivos y determinantes de la resolución municipal o de distinta Administración.
   III. Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

b. Que el transcurso del plazo para resolver sea ampliado, mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes, por una vez pero siempre que sea preciso y especialmente cuando los informes preceptivos y determinantes tengan que ser evacuados por la Comunidad de Madrid.
c. Que se exija responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa, al personal que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como a los titulares de los órganos administrativos competentes, por incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en plazo, incluida la obligación de emitir informe preceptivo y determinante si tiene que ser evacuado por la Comunidad de Madrid.
d. Que el silencio tendrá efecto desestimatorio si la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, en particular a los servicios de suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía, infraestructuras de transporte, accesos y dotaciones propias del medio urbano, y de recogida y tratamiento de residuos.

4. Que no se interprete el carácter especial y prevalente de la Ley 5/2012 sobre cualquier normativa o planeamiento, en el sentido de que quedan derogados en el ámbito material de que se trate todas las normas y planes vigentes, sino en el de que la autorización para construir viviendas rurales sostenibles contiene en sí misma todas las prescripciones exigidas por los planes urbanísticos y territoriales de la Región de Madrid, incluidos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. En particular, que se interprete que el Ayuntamiento sólo puede resolver las solicitudes de licencia, o que debe reaccionar si fueran vulneradas en tales ámbitos materiales, las siguientes disposiciones:

   a. El Real Decreto 1997/1995, de medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
   b. La Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
   c. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
   d. Las medidas de conservación de la Red Natura 2000 y demás áreas protegidas.
   e. La Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, y Ley 43/2003, de Montes.
   f. La Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid y el Plan Regional de Residuos Urbanos (2006-2016).

5. Que, en atención a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, considerando que corresponde en todo caso a las administraciones públicas urbanísticas, en la ordenación urbanística, el encauzamiento, la dirección y el control de

las actividades y los actos de los sujetos públicos y privados, y considerando que las potestades atribuidas y las competencias asignadas a las administraciones públicas incluyen, además de las determinadas expresamente en la Ley 9/2001, cuantas facultades sean congruentes con ellas para ser ejercidas con arreglo a la ley: se promulgue una disposición de rango reglamentario para:

a. Definir los criterios de las viviendas rurales sostenibles: abastecimiento de agua y energía, saneamiento, recogida y tratamiento de residuos, caminos y carreteras de acceso y determinaciones análogas, de forma que se consiga en los municipios un entorno ordenado y se evite la dispersión por el territorio de viviendas, viales y conducciones de luz, agua, energía y demás infraestructuras.
b. Defina las expresiones genéricas utilizadas en la Ley, tales como "técnico competente", "documento acreditativo firmado por técnico competente" y "no afección significativa a los valores ambientales del entorno", y determine las características del citado documento acreditativo; todo ello con el fin de no propiciar la excesiva discrecionalidad e impedir la arbitrariedad.

2.2.6. Recomendación 27/2013, relacionada con la Ley de la Comunidad de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas

No se interpuso ningún recurso, pero se formuló a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte la siguiente Recomendación:

Que extreme la cautela en la elaboración de la norma, con el fin de que su contenido incorpore el elenco de garantías que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico han previsto, para asegurar que el acceso a la función pública docente se lleve a cabo en condiciones de igualdad, sin el establecimiento de requisitos ajenos al mérito y la capacidad, y a través de procedimientos públicos y preestablecidos que permitan su control jurisdiccional.

2.3. RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS INFORMES MONOGRÁFICOS

Además de los informes de gestión presentados cada año ante las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo elabora periódicamente informes específicos sobre cuestiones que requieren de un estudio monográfico. Cada informe ha generado una serie de recomendaciones que son reseñadas tras una descripción general del mismo.

2.3.1. Participaciones preferentes

Como continuación de varias actuaciones iniciadas en años anteriores, especialmente en 2012, el Defensor del Pueblo elaboró y presentó ante las Cortes, en 2013, un estudio monográfico centrado en los productos de inversión llamados "Participaciones preferentes" que, entre otras cosas, requería de menos trámites para su formalización respecto de otras formas de recapitalización.

Estas participaciones fueron ofrecidas a los clientes como una alternativa a los depósitos a plazo, sin informar debidamente a los adquirentes de las características del producto: perpetui-

dad, remuneración condicionada a la existencia de beneficios y fluctuación en el precio nominal, lo que podría conllevar pérdidas en su venta, tal y como sucedió.

Para dar solución a este problema, la mayor parte de las entidades de crédito ofrecieron canjes a sus clientes, con el fin de darles una salida para minorar las pérdidas y continuar con la relación comercial. Sin embargo, algunas las entidades intervenidas no podían acceder a esta solución, en función de lo expresado en el Memorando de la Comisión Europea, de 24 de julio de 2012, que condicionaba las ayudas destinadas a rescatar a la banca española a la asunción de pérdidas por parte de los titulares de las participaciones preferentes.

El Estudio sobre las Participaciones preferentes, se concretaba con una serie de recomendaciones al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del Ministerio de Economía y Competitividad, para paliar el problema social creado por las entidades financieras.

Recomendaciones como medidas preventivas

Tienen por objeto generar un sistema de garantías para los futuros inversores, que eviten situaciones como las generadas por este producto financiero.

1. Las entidades financieras deben abstenerse de ofrecer a los clientes productos no adecuados a su perfil y a sus deseos; en este punto es importante conocer la necesidad y la finalidad del cliente y que éste sea consciente del riesgo que asume.
2. La CNMV debería proponer al sector un filtro de los órganos decisores de las entidades financieras, para la distribución de los productos complejos y de alto riesgo por sus sucursales o su red comercial.
3. Reforzar la transparencia para que el cliente comprenda los riesgos de la inversión y los gastos, costes y comisiones que conlleva.
4. En esta línea de transparencia, sería importante que la imagen de solvencia que proyectan las entidades responda a la realidad, y que los datos del Banco de España sean fiel reflejo de ello.
5. Imponer como cautela un período mínimo de reflexión previo a la contratación de determinados productos, que permita al inversor adoptar una decisión más y mejor informada.
6. Implantación de un proceso de validación y etiquetado de productos, con el respaldo de la CNMV, que permita al cliente seleccionar los adecuados a sus necesidades y descartar los no idóneos. Incorporando un sistema con indicadores sencillo y claro, que permita distinguir los productos por su riesgo y por su complejidad, sin tener conocimientos técnicos. El Defensor del Pueblo hizo una recomendación en este sentido.
7. La CNMV debería aprobar unos modelos de contrato marco para las relaciones inversor/minorista con las sociedades de inversión, que distinguiera claramente los contratos de asesoramiento de los de mediación y señalando el tipo de productos que el cliente abarca como inversor, así como las características del servicio y la responsabilidad que asume el prestador.
8. Educación financiera tanto para el personal que comercializa los productos financieros como para los ciudadanos, a través de programas educativos, similar al programa piloto creado por la CNMV y el Banco de España.

9. Control de incentivos al personal que comercializa los productos cuando son empleados de la entidad.
10. Elaboración de un Código vinculante de buenas prácticas.
11. Mayor independencia y competencias claras y precisas para la CNMV para adoptar medidas cautelares así como el otorgamiento de facultades a la CNMV para imponer acuerdos a las partes, cuando estime que la normativa no ha sido respetada en perjuicio de los inversores minoristas, evitando que tengan que acudir a la justicia para solventar cuestiones que el supervisor ha decidido de antemano, sin perjuicio de su derecho a la utilización de la vía judicial.

Recomendaciones como medidas paliativas

Son propuestas para colaborar a encontrar vías de solución para las personas que invirtieron en participaciones preferentes y no han podido recuperar su inversión, ni han obtenido compensación alguna.

1. Arbitraje universal para todas las entidades intervenidas
2. Dado que el mejor conocedor del problema y que muchas de las reclamaciones no serán nuevas para ella, se considera que el órgano más idóneo para actuar en funciones mediadoras o arbitrales es la CNMV, aunque necesite apoyos de medios materiales y personales. Subsidiariamente, sería deseable que el órgano encargado de este procedimiento tuviese una visión general de la cuestión.
   Es importante dar publicidad al procedimiento arbitral, para que quede claro a los afectados que se trata de una vía alternativa a la judicial. También hay que explicar ante quién se ha de presentar la solicitud de arbitraje y las indicaciones concretas sobre requisitos y forma.
3. Esta Institución es partidaria de incluir a todos los afectados por la comercialización de preferentes de las entidades intervenidas en el procedimiento arbitral. De no aceptarse dicha recomendación, el órgano o empresa encargada de la selección ha ser independiente.
4. El contenido de las resoluciones que eviten las pérdidas de capital y derechos, aunque sea reconociendo compensaciones a largo plazo, en función de las necesidades del inversor.
5. Prestar un servicio de asesoramiento que explicase a los afectados las ofertas realizadas por las entidades para el canje de las participaciones preferentes.
6. Aceptación como vinculantes de las decisiones de la CNMV para los casos no resueltos, evitando la acción judicial.

Estas entidades financieras deberían someterse al arbitraje voluntario o crearse para ellas una vía de mediación eficaz para la solución de los conflictos con los ciudadanos.

Resultado de las Recomendaciones

La **Comisión Nacional del Mercado de Valores,** de las seis recomendaciones de medidas paliativas, no se pronunció sobre las siguientes: el arbitraje universal; la CNMV como entidad encargada del arbitraje; la necesaria independencia de la entidad seleccionadora para este fin; el contenido de las resoluciones, y la obligatoriedad de imponer el criterio de la CNMV a los casos no resueltos.

Sí se aceptó la posibilidad de incluir un filtro en los órganos decisores de las entidades financieras, para la distribución de productos complejos por la red, la elaboración de una

Circular de Control Interno de la CNMV, que se encuentra en tramitación y contempla un procedimiento de control específico dedicado a la política de lanzamiento de productos y la educación financiera.

En relación a la Recomendación sobre validación y etiquetado de productos, el Reglamento Comunitario sobre productos PRIPS recoge la posibilidad de armonizar la información sobre el riesgo de estos productos, y existe una exigencia a nivel comunitario en lo que se refiere a la clasificación del riesgo. Añaden que la Subcomisión de Transparencia de Productos Financieros de la Comisión Económica del Congreso de los Diputados está considerando entre sus propuestas la posibilidad de instaurar un código de colores en función del riesgo.

Respecto al control de incentivos que se conceden a los empleados de las entidades financieras, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) publicó en mayo una guía que tiene en cuenta este aspecto, y que está aplicando en sus prácticas supervisoras.

En cuanto a la posible exigencia de una capacitación mínima del personal que comercializa productos de inversión, la futura Circular de la CNMV, sobre Control Interno, prevé la obligación de velar por la adecuada capacitación y experiencia del personal.

Por último, respecto a la Recomendación para dotar de mayor independencia y competencias a la CNMV, están elaborando en estos momentos una propuesta normativa en este sentido.

Otras no han sido objeto de respuesta como: el establecimiento de un período de reflexión; la aprobación de un modelo de contrato para distinguir claramente el asesoramiento y la mediación, y la aprobación de un código vinculante de buenas prácticas.

La **Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa** hizo una valoración de las propuestas.

Entre las recomendaciones preventivas fueron aceptadas varias, indicando que serán tenidas en cuenta en futuras iniciativas legislativas, como reforzar la transparencia, establecer un período de reflexión antes de formalizar la contratación, la elaboración de modelos de contrato, la educación financiera y el control de incentivos.

La recomendación sobre la abstención de las entidades financieras de ofrecer a los clientes productos no adecuados a su perfil y a sus deseos, fue rechazada, argumentando que no es necesario introducir mejoras por haber sido modificada la normativa recientemente.

Se rechazó también el control para la distribución de productos complejos, puesto que ya existe esa obligación en la legislación vigente, a pesar de no haber dado los resultados previstos.

La implantación de un Código vinculante de buenas prácticas y atribuir mayores competencias a la CNMV, también fueron rechazadas.

Las recomendaciones paliativas fueron todas rechazadas.

Sin embargo, la **Subcomisión de Transparencia de Productos Financieros de la Comisión Económica del Congreso** recogió casi todas las recomendaciones de esta Institución.

2.3.2. Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización

El estudio sobre la gratuidad de los libros de texto es el resultado de una actuación de oficio, iniciada en el año 2012. Esta Institución se había dirigido a las distintas administraciones educativas con el fin de conocer la evolución que hubieran experimentado los programas y actuaciones de apoyo para la adquisición, préstamo y reutilización de los libros de texto destinados a cursar enseñanzas obligatorias desde el curso 2008-09. Había sido entonces cuando se produjeron las primeras medidas de restricción del gasto público, hasta las fechas en que se recababa la citada información.

Los datos aportados por las administraciones educativas a lo largo del año 2013, han permitido contrastar el importante retroceso experimentado por los fondos globales destinados a la finalidad mencionada, y por el número de alumnos beneficiarios de las políticas de gratuidad.

También se han comprobado grandes diferencias entre unas y otras comunidades autónomas, en cuanto al grado de consecución de la plena gratuidad de los libros de texto, y en lo que se refiere a los mecanismos aplicados para alcanzarlo.

En las fechas iniciales del curso 2013-14 se formularon resoluciones, que han sido aceptadas, dirigidas, de una parte, a que cada administración educativa fomente la reutilización de los libros de texto, no solo por razones de economía, sino desde el punto de vista de su contribución al proceso educativo de los alumnos, y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y conservación de bienes, que deben y pueden ser transmitidos a otros alumnos.

En el subcapítulo 6.1.4 de la parte II del presente informe se aborda esta cuestión, en el contexto general de las ayudas educativas. A continuación, se detallan las recomendaciones formuladas al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

1. Mantener los programas y sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, en el marco del respeto al precepto constitucional que la establece y al principio de equidad que preside nuestro sistema educativo. A tal efecto, debe tomarse en consideración el elevado coste que a medio y largo plazo puede tener la reducción de las ayudas educativas, en la medida en que comprometan el desarrollo de los alumnos y su adecuada formación, que son objetivos básicos de las enseñanzas obligatorias.
2. Promover líneas de actuación coordinadas, bien mediante el establecimiento de un marco normativo común o mediante acuerdos en los órganos de cooperación interadministrativa, que establezcan unos objetivos mínimos comunes y garanticen un nivel de apoyo a la gratuidad de los libros de texto equiparables en toda España, para asegurar la igualdad de los alumnos en esta etapa.
3. Aplicar preferentemente sistemas de préstamo y reutilización de los libros de texto, en razón de la mayor eficiencia y menor coste que este modelo tiene respecto de otras modalidades de ayudas a la adquisición de estos materiales.
4. Favorecer la utilización prioritaria de los programas de préstamo y reutilización de los libros de texto en el contexto de las enseñanzas obligatorias, por su indudable contribución al proceso educativo de los alumnos y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y conservación de bienes comunes, y a la adquisición de hábitos cívicos y de convivencia.

5. Procurar que los citados programas de préstamo se apliquen en un contexto educativo dotado de la necesaria estabilidad, al menos en lo que se refiere a programas y diseños curriculares, que favorezca la reutilización de los libros de texto.
6. Complementar los sistemas de préstamo y reutilización de libros de texto con el mantenimiento y fomento de bibliotecas de aula, dotadas con materiales didácticos complementarios y con los correspondientes a asignaturas instrumentales que, con más frecuencia, son objeto de consulta por los alumnos, para facilitar su acceso a los mismos y promover en ellos la adquisición de hábitos de uso de los recursos bibliográficos y culturales que se ponen a su disposición.
7. Fomentar la reutilización de los libros de texto, aunque no sean objeto de programas de préstamo en la enseñanza obligatoria así como los utilizados en otros niveles educativos, no solo por razones de economía, sino desde el punto de vista de su contribución al proceso educativo de los alumnos y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y conservación de bienes, que deben y pueden ser transmitidos a otros alumnos.
8. Con la finalidad anterior, determinar procedimientos y programas que, de acuerdo con lo que estimen los centros docentes y asociaciones de madres y padres de alumnos (AMPAS), permitan organizar sistemas para hacer posible y favorecer la reutilización de los libros de texto, de la forma más adecuada.
9. Aplicar sistemas de ayuda a la adquisición de libros de texto para aquellos niveles educativos en los que los materiales son de difícil o imposible reutilización, como ocurre en los primeros cursos de educación primaria.
10. Prestar apoyo a los centros por parte de las administraciones educativas para limitar las cargas de gestión que implica el funcionamiento del sistema de préstamo y reutilización de libros de texto, mediante la aportación temporal de personal administrativo o de cualquier otra forma que se estime conveniente, con el fin de no interferir en el cumplimiento idóneo de las obligaciones docentes del profesorado.
11. Estudiar, para cuando sea presupuestariamente posible, la ampliación del actual ámbito de las políticas de gratuidad de los libros de texto, de manera que se extiendan a otros gastos que deben realizar las familias para la escolarización de sus hijos en etapas educativas obligatorias.
12. Coordinar y, en su caso, acordar actuaciones a efectos de los programas de préstamo y reutilización, así como los de ayudas directas a la adquisición de libros de texto, con el sector de producción y distribución editorial. Con ello se pretende optimizar los recursos presupuestarios destinados a este fin y facilitar el desenvolvimiento empresarial de este sector cultural.

Todas las recomendaciones fueron aceptadas.

2.3.3. Crisis económica y deudores hipotecarios

En el año 2012 esta Institución publicó y remitió al Parlamento un informe monográfico denominado “Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo”, que abordaba la difícil situación en que se encontraban miles de ciudadanos, al no poder hacer frente al pago de las hipotecas que gravaban sus viviendas, y, en algunos casos, locales

de negocio, como consecuencia de la crisis económica, el desplome de los precios inmobiliarios y el creciente desempleo.

Dicho informe concluía con toda una serie de recomendaciones dirigidas a los distintos poderes públicos que recogían diversas iniciativas, tanto legislativas como de otra índole, destinadas a paliar los efectos derivados de esa lacerante situación.

Transcurrido un tiempo, en abril de 2013, la Institución publicó un estudio actualizando el contenido del citado informe, así como el resultado de las distintas recomendaciones que en él se contenían.

El estudio constata que una parte de ellas han sido admitidas, con el alcance que sucintamente se refleja a continuación:

1. Una elevación del salario inembargable e incremento al 60% del importe de la adjudicación al acreedor del inmueble en ejecución, incluido en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.
2. Un código de buenas prácticas bancarias, contemplado en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, que incluye tres medidas: a) La reestructuración de la deuda hipotecaria, mediante la aplicación de períodos de carencia en la amortización del capital junto con una reducción del tipo de interés, durante 4 años, y la ampliación del plazo total de amortización. b) En el caso de no resultar suficiente la medida anterior para que el deudor salde su deuda, las entidades pueden ofrecer una quita sobre el conjunto de su deuda. c) Si, finalmente, ninguna de las dos medidas anteriores logra conseguir que los deudores puedan seguir pagando las cuotas, estos pueden solicitar, y las entidades deben aceptar, la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda. En este último supuesto, se puede permanecer en la vivienda durante un plazo de dos años, abonando una renta asumible como alquiler. Estas medidas se aplican a los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, cuyo deudor se encuentre situado en el “umbral de exclusión”.
3. Dos medidas útiles para atender y paliar las dificultades de los colectivos de mayor vulnerabilidad, incluidas en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, especialmente la consistente en la paralización, durante dos años, de los lanzamientos a los colectivos que no superen el nivel de rentas previsto, que se fija en tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Públicos; siempre que concurran las circunstancias siguientes:

    a. Que se haya producido una alteración significativa de sus circunstancias económicas en los últimos cuatro años.
    b. Que la cuota hipotecaria supere el 50 por 100 de los ingresos netos.
    c. Que el crédito esté garantizado con hipoteca sobre la única vivienda en propiedad.
    d. Que concurran determinadas circunstancias tales como: ser familia numerosa, constituir una unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo, ser familias con algún menor de tres años, tener a su cargo a personas en situación de discapacidad superior al 33 por 100 o dependencia que incapacite de modo permanente para una actividad laboral, ser deudores en paro y sin prestación por desempleo, constituir unidades familiares en las que convivan en la misma vivienda una o más

personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco, hasta el tercer grado de consaguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia o enfermedad grave que le incapacite de forma temporal o permanente para una actividad laboral o estar en algunos supuestos de violencia de género.

4. La suspensión inmediata, por un plazo de dos años, de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión, prevista en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler.
5. La modificación de la Ley Hipotecaria y la normativa del mercado hipotecario, introduciendo medidas como la limitación de los intereses de demora, su no capitalización, mejoras en el procedimiento extrajudicial, como la celebración de una única subasta electrónica, o el fortalecimiento de la independencia de las sociedades de tasación.
6. La introducción de modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil que afectan a la ejecución hipotecaria, como posibles condonaciones posteriores, el derecho del ciudadano a beneficiarse de la revalorización futura de la vivienda, la posibilidad de apreciación por el juez del abuso de determinadas cláusulas, y que el valor de tasación no pueda ser inferior al 75 por ciento del valor de tasación que se fijó al conceder el préstamo.
7. La modificación del umbral de exclusión, y el Código de Buenas Prácticas, en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.
8. La promoción, junto con el sector financiero, de un fondo social de viviendas que proporcione cobertura a quienes hayan resultado desalojados de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, incluida, si bien tangencialmente, en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

No obstante, los avances que se han producido en las normas de protección a los deudores hipotecarios, resultan insuficientes, por los motivos que sucintamente se describen a continuación:

1. El escaso ámbito de aplicación de las normas, ya que quedan excluidos los colectivos sociales que no reúnan todos y cada uno de los requisitos exigidos, antes descritos.
2. La limitación de las medidas exclusivamente a la deuda hipotecaria generada por la vivienda habitual.
3. La suspensión del lanzamiento durante dos años, que no paraliza los intereses de demora en ese período.
4. La exclusión de la aplicación de la suspensión del lanzamiento en los casos en los que el adjudicatario es un tercero, en lugar de un banco.
5. La imposibilidad de evitar que sobre el desahuciado pueda seguir pesando una deuda de por vida con su entidad acreedora, aunque se establezca un sistema de quita.
6. La necesidad social de seguir buscando soluciones amplias que tengan en cuenta otras circunstancias perniciosas, que eviten la exclusión social de los afectados.

Una muestra de las limitaciones antes descritas puede extraerse de los datos contenidos en el informe de la Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácti-

cas, para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, en donde se afirma que la mayoría de las entidades de crédito han suscrito dicho código, aportando como resultado de dicha aplicación los datos siguientes:

> "Respecto a los expedientes que han dado lugar, bien a una reestructuración de la deuda, bien a la dación de la vivienda en pago de la deuda existente, las cifras también son significativamente crecientes. Así, de las 44 reestructuraciones que se formalizaron durante el primer trimestre de vigencia del Código (una de ellas, en el trimestre siguiente acabó en dación en pago), se pasó a 126 en el segundo, 161 en el tercero y 263 en el primer trimestre de 2013. Y respecto a las daciones en pago, de las 8 del primer período de vigencia del Código, se pasó a 33 en el siguiente, 76 en el último trimestre de 2012 y 181 en el primer trimestre de 2013".

Estas cifras ponen de manifiesto que muy pocas personas se han podido acoger al sistema ofrecido, por lo que no parece que las medidas adoptadas ofrezcan una solución generalizada al colectivo afectado.

2.3.4. Crisis económica e insolvencia personal

Una de las graves consecuencias que se derivan de la profunda crisis económica es la precariedad sobrevenida a un número considerable de personas y familias, que determina su dificultad para hacer frente a sus distintos compromisos económicos.

Con la experiencia acumulada en este campo, en noviembre de 2013 la Institución remitió al Parlamento el estudio elaborado en esta materia, denominado "Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo".

En el citado estudio, tras analizarse el problema en cuestión, y tomando como referencia distintas fórmulas adoptadas por otros países de la Unión Europea en este campo, así como determinadas normas del ordenamiento jurídico español, como es el caso de la Ley concursal, se proponen una serie de iniciativas, cuyo objetivo último es que se facilite a los ciudadanos, en situación personal y familiar de precariedad económica sobrevenida, unos instrumentos jurídicos que les permita paliarla hasta superarla, tal y como ocurre en el ámbito de las empresas.

En síntesis, la propuesta fundamental contenida en el estudio de referencia consiste en la regulación de un procedimiento específico para tramitar la insolvencia personal, en el seno del cual el órgano decisor, ya sea un juez u otro tipo de funcionario, cuente con autonomía para flexibilizar las cuotas de pago e imponer quitas o esperas a los acreedores.

Se trata de que en España exista también una segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada. De la misma manera que el concurso de acreedores procura la continuidad de las empresas, el procedimiento de insolvencia personal ha de ofrecer viabilidad para la liberación de las deudas, con el mínimo perjuicio para todas las partes implicadas y no sólo de deudores en insolvencia leve.

El deudor pagará de forma ordenada atendiendo sus mínimos vitales, salvaguardando su dignidad y eludiendo su exclusión social y marginación, hasta quedar definitivamente exonerado con un límite temporal. En definitiva, se trata de resolver este problema con realismo, sin generar más pasivos a una sociedad, ya de por sí sobrecargada.

Esta nueva normativa que se propone se convertiría en un instrumento de garantía para el deudor, frente a la incapacidad de cumplir con las obligaciones de pago de sus compromisos económicos, por motivos ajenos a su voluntad, quedando en un tiempo prudencial liberado de ellos. Además, con esta propuesta se pretende un trato especial entre el deudor y sus acreedores en situaciones tales como: divorcio, desempleo, enfermedad y hasta fallecimiento.

De acuerdo con estos sucintos antecedentes, se efectuaron las Recomendación siguientes a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Presidencia del Gobierno:

1. Regular ex novo un procedimiento singular de insolvencia de los particulares o consumidores, independiente del resto de los procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico, basado en la cultura del pago y con la previsión de liberación de deudas remanentes, tras la liquidación del patrimonio, siguiendo la propuesta efectuada por el Fondo Monetario Internacional. Para el cumplimiento de este objetivo se recomienda abordar las reformas normativas necesarias en el orden civil, mercantil, administrativo y procesal.
2. El procedimiento, ya sea judicial o administrativo, tiene que contar con un ámbito de aplicación amplio, sin exclusiones, para que todos los deudores de buena fe puedan acogerse a él, sobre todo los que más lo necesitan, sin distinción entre los distintos tipos de crédito (privilegiados, contra la masa, ordinarios o subordinados) a los que no se pueda hacer frente, abarcando así todas las deudas.
3. El procedimiento, sin obstáculos para acceder a su tramitación, ha de ser sencillo, eficaz y gratuito, permitiendo el saneamiento de las economías domésticas sobreendeudadas.
4. La resolución final del procedimiento tiene que fijar la quita, el importe de la deuda persistente, el plan de pagos, las condiciones a cumplir, el plazo de vigencia (prudencial) y la fecha de liberación del deudor, a imagen y semejanza de otros ordenamientos jurídicos.

A la fecha de conclusión de este informe se carece de respuesta a las citadas recomendaciones.

2.3.5. La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles

En el informe del Defensor del Pueblo correspondiente a 2012 se dio cuenta del informe monográfico “La trata de seres humanos en España: victimas invisibles”, señalándose entonces la problemática general, el trabajo que ha venido haciendo a lo largo de los últimos años esta Institución y una serie de recomendaciones formuladas ante distintas administraciones.

En este año 2013 se consideró necesaria la realización de un estudio de actualización de su contenido, con el objeto de conocer el estado de cada una de las recomendaciones formuladas a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. Dicho estudio se presentó a las Cortes Generales en el mes de octubre de 2013.

De las 27 recomendaciones formuladas, 25 han sido aceptadas y 2 han sido rechazadas. En esta actualización se recogieron las mejoras observadas y se pretendió dar difusión a las buenas prácticas detectadas. Asimismo, a la vista de la experiencia acumulada, se puso el foco en aquellas cuestiones que necesitan aún de un mayor esfuerzo para seguir avanzando en una eficaz protección de las víctimas de trata en España.

Este informe realizó un análisis de la realidad de esta nueva forma de esclavitud, dando voz a las entidades y organismos que trabajan en este ámbito. Además, se abordó la trata de seres humanos en España, con un enfoque de derechos humanos y con una perspectiva de género, analizando la tipología de esta lacra y distinguiendo los fenómenos de explotación laboral de aquellos que tienen como fin la explotación sexual.

Junto con ello, a través de diversos casos reales, se pusieron de manifiesto las carencias detectadas en la identificación de las víctimas y las posibles vías para su protección.

Sin embargo, desde un principio, se tuvo claro que el objetivo último de este estudio no era la mera presentación de un análisis sobre la realidad de la trata en España, trasladando las correspondientes conclusiones y recomendaciones a los distintos organismos de la Administración con competencia en la materia, dando así por finalizada la tarea del Defensor del Pueblo. El desafío que presentaba la dura realidad que se conoció a través del estudio invitaba a ir un poco más allá y, a la vista de los resultados alcanzados, se podría decir que ha merecido la pena y que se está en el buen camino.

El objetivo que se marcó esta Institución, una vez que el estudio fue registrado en las Cortes Generales, y formuladas las recomendaciones a cada uno de los organismos competentes, era ambicioso. Durante un año se hizo un seguimiento de cada una de las recomendaciones, manteniendo reuniones con cada uno de los organismos concernidos y realizando visitas a aquellos lugares para poder conocer de primera mano los aspectos necesitados de mejora.

Se ha de destacar la buena acogida por parte de las administraciones, así como de las organizaciones no gubernamentales. En un marco de colaboración, se han ido compartiendo experiencias y diferentes puntos de vista y, lo que constituye uno de los motivos de mayor satisfacción para esta Institución, se han iniciado vías de coordinación imprescindibles entre los distintos departamentos ministeriales, comunidades autónomas y entidades especializadas en la atención a las víctimas.

Además, al margen de la labor que le es propia al Defensor del Pueblo, diferentes instancias internacionales se hicieron eco de los postulados del informe. Así, se ha de destacar el alto grado de coincidencia apreciado con las conclusiones expuestas, tras su visita a España, por el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata del Consejo de Europa (GRETA), en su informe sobre el grado de cumplimiento por parte de España del convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. En su condición de mecanismo de seguimiento de aplicación del convenio, GRETA ha solicitado que se remita el seguimiento que el Defensor del Pueblo realice sobre el informe monográfico, a cuya actualización se dedican estas páginas.

Asimismo, fuera del ámbito europeo, el informe del Defensor del Pueblo ha sido objeto de atención para analizar la situación de España por el Departamento de Estado de los Estados

Unidos de América, con motivo del informe que sobre la trata de personas realiza anualmente el citado organismo.

Después de la publicación del informe y del envío de las recomendaciones que contiene a las distintas administraciones, se han constatado importantes avances en la lucha contra la trata de seres humanos.

En concreto:

1. se han establecido estrategias coordinadas para la lucha contra la trata con toda la comunidad internacional;
2. se han creado estrategias nacionales como el plan policial contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual;
3. se ha suscrito el convenio de cooperación entre los ministerios de Empleo e Interior para luchar contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

También se han adoptado nuevos instrumentos para la protección de las víctimas, como la instrucción de la Comisaría de Extranjería y Fronteras sobre las actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros que se encuentren en situación de riesgo. Además, los ministerios del Interior; Justicia; Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad; Defensa, y Asuntos Exteriores y de Cooperación se han comprometido con la formación con enfoque multidisciplinar de su personal.

La institución valora positivamente estos avances, si bien considera, también, que quedan los siguientes retos pendientes:

1. la necesidad de establecer estrategias que protejan a la víctima más allá de su condición de testigo fundamental en un procedimiento penal;
2. la aceleración de los trabajos para elaborar un protocolo de lucha contra la trata con fines de explotación laboral;
3. el encuentro de un encaje para la participación de las organizaciones no gubernamentales, especializadas en la identificación de víctimas de trata;
4. la necesidad de seguir avanzando en la elaboración de un marco adecuado que permita la eficaz identificación, protección y asistencia a los menores de edad, víctimas de trata.

2.3.6. Viviendas protegidas vacías

Con el fin de conocer las causas de las quejas formuladas al Defensor del Pueblo por el mal funcionamiento de las administraciones públicas, en el cumplimiento de su deber de atender, en lo posible, el derecho fundamental a una vivienda digna, proclamado en el artículo 47 de la Constitución, se elaboró por la Institución, y se presentó a las Cortes Generales el 21 de marzo de 2013, un estudio sobre “Viviendas protegidas vacías”.

Este estudio contiene una exposición de los resultados de la indagación iniciada por esta Institución en noviembre de 2011 con las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, más adelante completadas por otras diez actuaciones con los ayuntamientos de municipios con núcleos urbanos de más de 350.000 habitantes.

El estudio parte de la ineficiente y poco aceptable situación de las viviendas de protección pública (VPP) que están desocupadas, sean de propiedad particular o de las administraciones. Esta situación queda constatada con los datos obtenidos, mientras decenas de miles de personas padecen la falta de una vivienda adecuada. Se pedía por ello a las administraciones más eficacia y diligencia en la gestión.

El estudio ha tenido buena acogida, las recomendaciones han sido aceptadas en lo sustancial y en la práctica totalidad. Las administraciones, además de plantear cuestiones interesantes sobre el contenido, han propuesto a la Institución tratar algunos asuntos que les preocupan.

El eco en los medios de comunicación fue notable, y, como cabía esperar, ha tenido reflejo especialmente en el ámbito autonómico y local, dada la índole de los datos y la localización de los problemas.

El Ministerio de Fomento ha asegurado que su departamento ha asumido las recomendaciones de la Defensora del Pueblo, en la preparación y aprobación subsiguiente por el Consejo de Ministros, del nuevo Plan Estatal sobre Vivienda y rehabilitación 2013-2016.

En concreto, ha resaltado el apoyo por la vivienda protegida en arrendamiento y la posibilidad de recalificar viviendas protegidas en venta para su puesta en alquiler.

Las propuestas del estudio están sirviendo a las administraciones de punto de referencia para revisar, criticar o, incluso, reafirmarse en cuestiones del modelo actual de gestión de las viviendas protegidas.

Era, y sigue siendo preciso, conocer el número de VPP vacías, sus causas, el estado de conservación de los inmuebles residenciales, así como la organización de los medios materiales y personales con que se las gestiona y qué dificultades se presentan para una acción eficiente.

Tras la presentación del estudio, se pidió a las administraciones consultadas que comunicaran la aceptación o rechazo de las recomendaciones incluidas, así como las posibles rectificaciones de errores u omisiones y su parecer sobre las cuestiones de fondo.

De las conclusiones del estudio han de destacarse dos, por la relevancia que han tenido ulteriormente a ser formuladas:

1. La conveniencia de contar con un Registro General de las viviendas protegidas, con datos proporcionados por la comunidades autónomas y grandes municipios, datos que habrían de ser homogéneos para hacer posible evaluaciones de carácter nacional.
2. La conveniencia de que todo el parque de viviendas vacías se ofrezca, en alquiler, a personas y familias en condiciones que les permitan acceder a ellas sin dificultades insuperables, para lo cual el estudio proporcionaba unos indicadores de posibles valoraciones de alquiler.

Alrededor de estas dos propuestas han girado, sobre todo, las contestaciones recibidas de las administraciones.

El estudio calcula que hay más de 10.000 viviendas de protección, desocupadas y disponibles, en manos de las administraciones. En España hay más de 300.000 personas inscritas como solicitantes de vivienda protegida.

Las administraciones deben aumentar la coordinación y las labores de control e inspección para evitar el fraude y mejorar los procesos de adjudicación. De las más de 250.000 viviendas gestionadas por las comunidades autónomas, aproximadamente 13.500 están vacías, y de estas 9.752 pueden considerarse disponibles (viviendas habitables que no están ocupadas).

Los grandes ayuntamientos estudiados gestionan 26.144 viviendas protegidas, de las cuales estarían vacías y disponibles por lo menos 427.

Así, en el momento del estudio en España habría al menos 10.179 VPP vacías en condiciones para ser habitadas de inmediato, por lo que muchas de las personas que necesitan una vivienda con urgencia podrían beneficiarse de los miles de viviendas públicas, que actualmente se encuentran vacías y disponibles.

A pesar de que comunidades autónomas y ayuntamientos no siempre utilizan la misma terminología, el estudio establece como 'vivienda protegida vacía' aquella que es habitable (no ruinosa, en condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad idóneas), y no ocupada como residencia habitual ni ocasional o temporal por una persona, familia o grupo similar. Se incluyen, por tanto, como VPP vacías las vacantes que estén disponibles y las abandonadas que no estén ruinosas. Sin embargo, las ocupadas ilegalmente no pueden ser consideradas vacías, porque no están disponibles mientras las personas que las ocupan no sean desalojadas.

Debe mejorarse la inspección y la coordinación entre administraciones. Una de las principales conclusiones de este estudio es que la Administración debe aumentar el control para evitar que el número de viviendas vacías continúe creciendo.

Así, y aunque una de las principales causas de que haya viviendas protegidas vacías es la imposibilidad de los compradores de encontrar financiación, es también frecuente que el adjudicatario tenga otra vivienda (libre o de protección pública) en la que reside de manera habitual, o que haya viviendas en malas condiciones de conservación o casos en los que la entidad gestora no sabe que el titular ha fallecido o se ha mudado.

Otros motivos de la no ocupación de viviendas protegidas son la caída de los precios de la vivienda libre, que en algunos casos ya resultan inferiores a los de las protegidas, o que la entidad pública se demore excesivamente en la adjudicación.

Por todo ello, las principales recomendaciones de este estudio se han centrado en los siguientes puntos:

1. que se creen o mejoren registros de vivienda protegida;
2. que se aumente la colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones implicadas;
3. que se implante una inspección más eficiente;
4. que se perfeccionen los procedimientos de adjudicación de viviendas;
5. que se favorezca el alquiler de las viviendas protegidas frente a la venta, y
6. que se determine una renta de alquiler más accesible.

Una de las principales propuestas de la Institución es recomendar la recalificación del régimen de protección de las viviendas que estén destinadas a la venta hacia un régimen de

alquiler, por razones de interés público o social y siempre respecto de viviendas protegidas en régimen de venta, incluso si están ocupadas. También se recomienda que la renta de alquiler se determine de manera que sea más accesible para quienes no puedan acceder a una vivienda libre y permita a las personas, que ya disfrutan de una vivienda protegidas en alquiler, poder quedarse en ellas.

A juicio de Defensor del Pueblo es importante que la renta de alquiler no supere el 30% de los ingresos de la unidad familiar, ni el 3% del precio determinado para viviendas del entorno por la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). Y todo ello, sin perjudicar a los promotores.

El estudio propone, además, que en los registros de viviendas protegidas se inscriban todas las casas, tanto las de promoción pública como las de promoción privada. En opinión de la Institución, estos registros deben recoger a todos los solicitantes de vivienda protegida y sus preferencias de acceso, ingreso, etc., para saber de forma fiable las necesidades de vivienda y las posibilidades reales de acceso. El objetivo es que las comunidades autónomas conozcan la necesidad actualizada de vivienda de protección y puedan acometer mejor los planes públicos de intervención en los mercados de vivienda y suelo.

Las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo abogan también por mejorar la colaboración entre administraciones, especialmente entre CCAA y ayuntamientos, pues estos últimos tienen normalmente una información más fiable de la situación real de las personas y su necesidad de vivienda. La colaboración resulta especialmente necesaria entre todos los servicios de Vivienda y los servicios Sociales.

Asimismo, el estudio concluye que una fórmula eficaz podría ser la encomienda de gestión, esto es, que sin ceder la titularidad, las funciones materiales y técnicas sean realizadas por otros órganos o entidades, públicos o privados sin ánimo de lucro, si ello resulta más eficaz.

En cuanto a la inspección del parque de viviendas, la Institución considera necesario reforzarla para evitar el fraude y que alcance no solo a las viviendas protegidas de promoción pública, sino también a las de promoción privada.

2.3.7. Aplicación de las penas alternativas a la prisión en España

Ese estudio monográfico se realizó en virtud de Convenio entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Granada, siendo remitido a las Cortes Generales y al Ministerio de Justicia el 30 de octubre.

El estudio parte del hecho de que la pena de privación de libertad está tipificada en todos los países democráticos, si bien existen alternativas para delitos menores que pueden ser de interés para evitar la prisión, logrando el objetivo de la reinserción sin ignorar el rechazo social que tales delitos pueden producir.

La institución del Defensor del Pueblo pretendió con ese estudio contribuir a enriquecer el debate sobre una cuestión tan importante y delicada como la respuesta del ordenamiento jurídico al delito.

Fruto del mismo fueron las siguientes recomendaciones, formuladas a la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, que fueron aceptadas parcialmente:

1. Mejorar los procedimientos y protocolos actualmente existentes para la recogida de datos sobre delitos y penas, de modo que el Registro Central de Penados y Rebeldes pueda disponer de una información más completa; en particular, debieran adoptarse las medidas necesarias para que se puedan anotar de manera integral las suspensiones de la ejecución de las penas privativas de libertad en dicho registro.
2. Derogar la norma que prevé la expulsión del territorio nacional como medida penal para extranjeros no residentes legalmente en España, condenados a penas privativas de libertad inferiores a seis años y así dar el mismo tratamiento penal a españoles y extranjeros, igualando a los sujetos infractores por encima de su nacionalidad o su situación administrativa, sobre todo cuando existen alternativas válidas a aplicar a cualquier individuo que delinca.
3. Establecer, en relación a la pena de multa, un procedimiento específico de investigación de la capacidad económica del imputado y/o del condenado, con el fin de dotar de contenido sustancial al sistema de “días-multa”, de manera que el órgano judicial disponga de información suficiente para la fijación fundamentada de la cuota diaria.
4. Suprimir la prisión como alternativa a la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa, con la consiguiente modificación del artículo 53 del Código Penal que debe fijar, exclusivamente, otras penas como trabajo en beneficio de la comunidad o localización permanente. La pena de multa es un sustitutivo válido a la pena de prisión, pero puede conducir a su vez a una pena de prisión debido a la responsabilidad subsidiaria por impago, que determina con frecuencia que un hecho sin la gravedad suficiente como para generar una pena privativa de libertad termine llevando a prisión al autor que no satisface la multa.
5. Aprobar una norma con rango de ley que establezca las condiciones fundamentales de la ejecución de las penas no privativas de libertad, incluidos los trabajos en beneficio de la comunidad; en este último caso, en el artículo 49 del Código Penal se detecta la ausencia de elementos relevantes del régimen jurídico de dicha pena que deberían aparecer en una norma con rango de ley.
6. Ampliar el ámbito de aplicación de la localización permanente, utilizándola como consecuencia jurídica en más infracciones y, para el caso de que terminen desapareciendo las faltas, emplearla en los nuevos delitos menores que pudieran surgir, dado que la localización permanente constituye una alternativa de política criminal a la pena de prisión que puede ser adecuada en determinados casos.

3. SOLICITUDES DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las normas por las que se ha solicitado interposición de recurso de inconstitucionalidad, la gran mayoría de ellas han sido leyes emanadas de las Cortes Generales y reales decretos-ley aprobados por el Gobierno, seguidas de varias solicitudes referidas a leyes y decretos-ley de las comunidades autónomas.

Por otro lado, hay que considerar que esta Institución tiene como criterio asentado a lo largo de los años abstenerse de interponer recurso ante el Tribunal Constitucional frente a disposiciones con rango legal, en aquellos casos en que otra instancia legitimada (el presidente del Gobierno, cincuenta diputados o senadores, o los gobiernos y parlamentos de comunidades autónomas) haya procedido a la interposición del mismo. Este criterio ha sido seguido en varias de las decisiones adoptadas durante 2013, como viene indicándose en su descripción de motivos.

Como se suele indicar en las resoluciones que formula el Defensor del Pueblo, a la hora de decidir sobre una solicitud de recurso de inconstitucionalidad es una prioridad de esta Institución mantener, en la medida de lo posible, la posición de máxima neutralidad en lo que al debate político y legislativo se refiere. No hay duda de que la decisión sobre los aspectos de constitucionalidad de una ley implica una valoración de la norma, que se mueve delicadamente en el ámbito de las apreciaciones propias del poder legislativo, y de su margen de opción dentro del marco teórico, no siempre preciso, que establece el texto constitucional.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que entre las atribuciones del Defensor del Pueblo destaca la facultad de efectuar propuestas y sugerencias de modificación normativa, incluso al Parlamento, cuando cree que es posible adaptar una ley para lograr su mejor conformidad con los principios constitucionales y, muy especialmente, con el catálogo de derechos y libertades fundamentales que estructura el sistema democrático.

3.1. DISPOSICIONES LEGALES CUESTIONADAS POR LOS CIUDADANOS

3.1.1. Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude

Mediante escrito presentado ante esta Institución el día 22 de noviembre de 2012, un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2012, de 29 de octubre, por considerar que el apartado segundo, punto Uno.1 del artículo 7 de la mencionada ley, infringe el principio de igualdad constitucional del artículo 14, al establecer una excepción en el tratamiento para las personas físicas, con la única justificación de que su residencia se encuentre fuera del territorio español.

3.1.2. Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito

Un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, por considerar contrario a los artículos 14 y 31 CE el apoyo financiero público a las entidades de crédito. También estimaba que el Estado no podía suscribir el Memorando de Entendimiento sin el consentimiento previo de las Cortes Generales.

3.1.3. Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses

Se presentaron por diversas entidades y ciudadanos, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

3.1.4. Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social

Mediante escrito que tuvo su entrada en esta Institución el día 11 de febrero de 2013, una ciudadana particular solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3.2 de la Ley 13/2012.

El precepto de esa Ley 13/2012, contra el que se solicita la interposición del recurso, da una nueva redacción al artículo 9 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se establecen las obligaciones de auxilio y colaboración con la mencionada inspección.

3.1.5. Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, y Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero

Mediante escrito suscrito por el interesado, en nombre y representación de una organización especializada en cuestiones energéticas, presentado ante esta Institución el día 25 de febrero de 2013, se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, y contra el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, por considerar que el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica contraría el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución española.

3.1.6. Ley 16/2012, de 27 de diciembre, que adopta diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica

Un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, y contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito.

Alegaba el compareciente la falta de respeto al sistema competencial, establecido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía, de la norma que crea el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito y enerva su tributación con la cuota 0.

3.1.7. Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013

Mediante escrito presentado en esta Institución el 26 de febrero de 2013, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cinco del artículo 6; el uno del artículo 13; el artículo 53, y el apartado dos b) del artículo 54 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre. Se alegaba la inconstitucionalidad por arbitrariedad de la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 de la previsión de ingresos y gastos de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb). También se consideraba que dicha norma es contraria a la igualdad y al derecho de propiedad de los contribuyentes.

3.1.8. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas

Tres alcaldes y un concejal, en nombre y representación de sus respectivos ayuntamientos; diversas entidades y ciudadanos; varias asociaciones ecologistas y plataformas ciudadanas, presentaron solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma.

3.1.9. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas

Mediante escrito presentado ante esta Institución el día 7 de junio de 2013, se dirigieron al Defensor del Pueblo dos ciudadanos, a los que se había reconocido una ayuda estatal directa a la entrada en el marco del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, y que, no obstante, estaban encontrando dificultades para hacer efectiva dicha ayuda. Solicitaban dichos ciudadanos que se estudiara la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, con el argumento de que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 podía vulnerar el párrafo 3 del articulo 9 de la Consti-

tución, al eliminar, con carácter retroactivo, el reconocimiento del derecho a unas ayudas financieras, acordado antes de la entrada en vigor de la norma. A esta solicitud se añadieron otras formuladas por otras plataformas ciudadanas para la defensa de la subsidiación de la vivienda protegida, y otros interesados.

3.1.10. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Mediante escrito presentado ante esta Institución el día 18 de julio de 2013, una ciudadana solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2013, de 26 de junio. La solicitante considera inconstitucional la desproporcionada carga que se impone a los propietarios de los inmuebles, con la obligación de sufragar el Informe de evaluación de edificios (antes Inspección técnica de edificios, ITE) y los deberes asociados (evaluación energética de edificios).

3.1.11. Ley 10/2013, de 24 de julio, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2010/84/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, sobre farmacovigilancia, y 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, sobre prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal, y se modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios

Mediante escrito que tuvo su entrada en esta Institución el día 18 de octubre de 2013, el interesado, actuando en nombre propio y en representación de una confederación de sindicatos médicos de ámbito estatal, solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones finales quinta y sexta de la Ley 10/2013, de 24 de julio, que, en lo que aquí interesa, modifican, respectivamente, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, y la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

Los preceptos de la ley contra los que se solicita la interposición del recurso dan una nueva regulación a la situación de servicio activo, a la de servicios de gestión clínica, y establecen las condiciones para el pase a la situación de servicios de gestión clínica desde situaciones distintas al servicio activo.

El solicitante de recurso fundamenta su solicitud en la vulneración de lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución, que garantiza el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios. Al respecto, se manifiesta que las modificaciones normativas antes mencionadas, según informó el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se incluyeron en la norma a petición del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin informar con la antelación debida a las asociaciones sindicales más representativas del sector, que sólo tuvieron noticia de tal asunto en una reunión informal celebrada el 19 de julio de este año 2013.

Entiende el solicitante de recurso que con tal actuación se vulnera el derecho a la negociación colectiva y a través de él el derecho a la libertad sindical que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, además de los diversos preceptos que regulan la negociación colectiva de los empleados públicos en el vigente Estatuto que los regula (Ley 7/2007).

3.1.12. Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de la Seguridad Social

Diversos ciudadanos a título particular, una asociación estatal de pensionistas, una federación de organizaciones de mayores y una organización sindical, ambas de ámbito autonómico, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, alegando sustancialmente la vulneración de los artículos 9.3 de la Constitución, especialmente en lo referido a la prohibición de las disposiciones restrictivas de derechos individuales; 50, dado que se renunciaba a su precepto, y 86, al apreciar un uso del decreto-ley que consideraban inadecuado por falta de urgencia.

La citada norma dejaba sin efecto para 2012 y suspendía para 2013 la revalorización automática de las pensiones públicas, prevista por los artículos 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas.

3.1.13. Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita

Si bien la Defensora del Pueblo, a través de la mediación, obtuvo el compromiso del Ministro de Justicia de aprobar de manera inmediata una reforma de la Ley de Tasas Judiciales de 2002 (lo que, en efecto, se produjo mediante el Real Decreto-ley 3/2013), se solicitó del Defensor del Pueblo que impugnara ante el Tribunal Constitucional el real decreto-ley citado. Se reiteraban algunos de los argumentos aducidos con respecto a la Ley de 2012 de Tasas Judiciales y, además, se cuestionaba el requisito constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad que legitima al Gobierno para el empleo de esta forma legislativa, así como la reserva de ley formal en materia tributaria y la prohibición de que los decretos-ley afecten al régimen de los derechos, deberes y libertades del título I de la Constitución.

3.1.14. Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a las entidades locales con problemas financieros

Mediante escrito recibido en esta Institución el día 17 de julio de 2013, los representantes de una federación de entidades locales menores de ámbito nacional solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad, contra el artículo 14 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, al considerar incumplida la Constitución, por no incluirse en el plan de pagos a proveedores a las entidades locales menores.

3.1.15. Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico

Un ciudadano, a través del Procurador del Común de Castilla y León, solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, alegando la falta de seguridad jurídica de la nueva disposición sobre la financiación del sistema eléctrico.

3.1.16. Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 5/2013, de 2 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas sobre el empleo del personal funcionario interino en la Administración General de la Junta de Andalucía

Diversos ciudadanos a título particular, una organización sindical de funcionarios del ámbito de esa comunidad autónoma y el representante de los empleados públicos de la Administración General de la Junta de Andalucía solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 5/2013, de 2 de abril. Consideraron los comparecientes que, según la norma, la selección de este personal se realizará en primer lugar entre el personal funcionario interino que, a partir de la entrada en vigor del presente decreto-ley, cese en el desempeño de su puesto por resultar adjudicado a un funcionario de carrera en cualquiera de los procesos reglamentarios de selección o provisión, siempre que estuviere prestando servicios con anterioridad a 1 de enero de 2005, y que, a 31 de diciembre de 2013, cuente con cuarenta y cinco o más años de edad.

Asimismo, un numeroso colectivo de ciudadanos a título individual y una organización sindical de funcionarios del ámbito de esa comunidad autónoma se dirigieron a esta Institución, expresando su apoyo a la medida contenida en el decreto-ley y su oposición a la solicitud de interposición de recurso, por considerar la norma citada plenamente constitucional.

Por su parte, el Defensor del Pueblo Andaluz remitió a esta Institución diversas quejas en las que se solicitaba la interposición de recurso, así como otra, presentada por la organización sindical antes mencionada y acompañada de 3.200 firmas, contraria a la interposición del recurso. Al escrito de remisión el Defensor del Pueblo Andaluz acompaña un informe de fecha 15 de mayo de 2013, en base al cual, y tras conocer la opinión de los miembros de su Junta de Coordinación, acuerda no instar de esta Institución la interposición de recurso de inconstitucionalidad por considerar la norma plenamente ajustada a derecho.

3.1.17. Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 6/2013, de 2 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad

Mediante escrito presentado ante esta institución el día 14 de abril de 2013, un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 6/2013, de 2 de abril. Estimaba el interesado que esta

norma es inconstitucional porque corresponde a las leyes formales, y no a un decreto-ley, la determinación de la función social de la propiedad, por la obligación de facilitar a la Administración datos personales sin su consentimiento, por establecer un recargo en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) a las viviendas que la Junta de Andalucía considere deshabitadas y por considerar arbitraria la atribución al Consejo de Gobierno de declarar el interés social y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa temporal del uso de una vivienda. También reputaba inconstitucional la aplicación retroactiva de determinadas reglas.

3.1.18. Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2013

Mediante escrito que tuvo entrada en esta institución el día 12 de marzo de 2013, el Justicia de Aragón remitió un escrito de la federación de trabajadores de la enseñanza de una organización sindical de Aragón, solicitando del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 9/2012, de 27 de diciembre.

Las alegaciones en las que se fundamentaba la solicitud de recurso recordaban que pocos meses antes, con fecha 18 de julio de 2012, se había alcanzado un acuerdo entre la Mesa Sectorial y el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, a tenor del cual todos los interinos que trabajasen ininterrumpidamente, tanto en vacante de curso completo como en sustitución que excediera de los 242 días, y su contrato llegase hasta el 30 de junio, cobrarían los meses de verano. A juicio de la solicitante de recurso, la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 9/2012 contradice lo acordado y suscrito por las partes, y deja sin efecto el contenido del acuerdo, lo que supone un ataque directo a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la intangibilidad de los convenios.

3.1.19. Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2013

Mediante diversos escritos se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional quincuagésima séptima de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre.

Por su parte, el Diputado del Común del Parlamento de Canarias, receptor de quejas en relación con esta misma norma, solicitó de esta Institución, mediante escrito de fecha 1 de marzo de 2013, la interposición del recurso, remitiendo informe al respecto, en el que se fundamenta tal solicitud, en los términos a los que se hará referencia más adelante.

El precepto de la ley, contra el que se solicitaba la interposición del recurso, determinaba la reducción de la jornada de trabajo de los funcionarios interinos y del personal laboral indefinido y temporal del ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el ejercicio 2013.

3.1.20. Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre, del impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito

Un ciudadano a título particular solicitó del Defensor del Puelo la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, y contra el Decreto-ley de Cataluña 5/2012, de 18 de diciembre. Alegaba el compareciente la falta de respeto al sistema competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía de la norma que crea el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito y enerva su tributación con la cuota 0.

Al haberse dictado por esta institución resolución conjunta para estas dos disposiciones legales, se reproduce aquí únicamente el texto íntegro que se refiere al real decreto-ley. La resolución puede consultarse en la secuencia correspondiente a la Ley estatal 16/2012, de 27 de diciembre, en este mismo anexo.

3.1.21. Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el día 23 de agosto de 2013, un ciudadano, en representación de una asociación balear de entidades de caza, solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Illes Balears 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial.

3.1.22. Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 5/2013, de 6 de septiembre, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears

Se recibieron en la Institución numerosas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 5/2013, de 6 de septiembre, con una argumentación común en prácticamente todas ellas, relativa a la inexistencia del presupuesto habilitante de extraordinaria urgencia y necesidad que requiere la aprobación de este tipo de normas. Asimismo, se cuestionaba en muchos de estos escritos la conveniencia de implantar el sistema establecido por el Decreto 15/2013, de tratamiento integrado de lenguas en el sistema educativo de las Illes Balears en el curso 2013-2014, así como la insuficiente participación de los Consejos Escolares de los centros educativos en la elaboración de los proyectos lingüísticos que debe aprobar cada uno de ellos.

Con fecha 4 de diciembre de 2013, un grupo de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, en ejercicio de la legitimación conferida, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a ese mismo Decreto-ley 5/2013. Con la fundamentación que a continuación se transcribe, se rechazó la interposición de recurso.

3.1.23. Ley de la Comunidad de Madrid 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles

Mediante escrito presentado en esta institución el día 15 de marzo de 2013, la interesada, en representación de empleados de la Comunidad de Madrid, solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2012, de 20 de diciembre. Los solicitantes formulaban la petición en su condición de técnicos y especialistas en las materias sobre las que tiene incidencia la disposición legal, que posibilita la construcción de viviendas en suelo rural.

3.1.24. Ley de la Comunidad de Madrid 7/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2013

Un ciudadano particular solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 27.4 de la Ley 7/2012, de 26 de diciembre. Alegaba el interesado que la suspensión de nuevos reconocimientos y pago a cuenta prevista en el último párrafo del precepto citado impedía, a quienes como él habían adquirido la condición de personal estatutario fijo, percibir la retribución correspondiente al concepto de promoción profesional, retribución que sí cobran otros profesionales de su misma categoría, funciones, antigüedad e incluso centro de trabajo, lo que a su juicio era contrario al principio de igualdad.

3.1.25. Ley de la Comunidad de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas

Se presentaron, por un diputado de las Cortes Generales, el alcalde de un ayuntamiento de la Comunidad de Madrid y diversas entidades y ciudadanos, solicitudes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada norma. Cada una de esas solicitudes sostenía su inconstitucionalidad, en base a la presunta vulneración de distintos artículos de la Constitución española.

3.1.26. Ley de la Comunidad Foral de Navarra 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra

El Defensor del Pueblo de Navarra remitió un escrito, con registro de entrada en esta Institución de 17 de junio de 2013, en el que un ciudadano, en su condición de presidente del consejo de administración y consejero delegado de una autovía de Navarra, solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 134.4 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, en la redacción dada por la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 53, de 18 de marzo de 2013.

La solicitud sostenía la inconstitucionalidad del citado artículo 134.4 de la Ley de Haciendas Locales de Navarra, porque sujeta a tributación en la Contribución Territorial las autovías

navarras afectadas por el denominado “peaje en la sombra”, siendo que estas infraestructuras se encuentran exentas en el resto del territorio español. Consideraba que el mencionado precepto infringe los artículos 14, 31.1, 139 y 149.1.1.ª de la Constitución española.

3.1.27. Decreto-ley de la Comunitat Valenciana 7/2012, de 19 de octubre, de medidas de reestructuración y de racionalización del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat

Mediante escrito presentado ante esta Institución el día 7 de noviembre de 2012, los interesados, en su nombre y en representación de 38 trabajadores de la Agencia Valenciana de Movilidad de la Comunitat Valenciana solicitaron la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 16 y las seis disposiciones adicionales del Decreto-ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell.

3.2. SENTENCIAS RECAIDAS

3.2.1. Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Presupuestos para el ejercicio 2008 (disposición adicional undécima)

El 27 de marzo de 2008 se presentó un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional undécima de la norma referenciada, que establecía el régimen jurídico del silencio administrativo en los procedimientos de concesión de ayudas a la dependencia, que pasaba a tener sentido negativo. El recurso se fundamentó en la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, así como de los artículos 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, preceptos estos últimos invocados al amparo del artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.

El alto tribunal, en su Sentencia 86/2013, de 11 de abril, ha declarado la inconstitucionalidad de la referida disposición adicional, dado que considera que una norma de este alcance no puede incluirse en una ley de presupuestos, al no tener la materia regulada relación directa con los gastos e ingresos públicos, ni con los criterios generales de política económica.

A pesar de que la norma fue derogada por la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, el alto tribunal consideró necesario formular un pronunciamiento al respecto y continuar con el proceso, aunque el fundamento jurídico quinto deja a salvo las situaciones jurídicas consagradas.

3.3. RECURSOS DE AMPARO

En el ejercicio 2013 se presentaron al Defensor del Pueblo siete solicitudes de interposición de recurso de amparo, cifra idéntica a la del año anterior. Dichas solicitudes traían causa de tres procesos contencioso-administrativos, dos penales, uno civil y uno social.

Como es sabido, desde la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se exige para la fundamentación del amparo que "el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales" (artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Esto significa en la práctica que el número de recursos de amparo que pueden potencialmente presentarse es muy limitado y que, de entre los que en efecto se presentan, apenas un dos o un tres por ciento son admitidos a trámite cada año, lo que no significa que en su momento sean estimados por el alto tribunal.

Estos rigurosos requisitos han mutado la finalidad que tenía el recurso de amparo en los primeros años de la democracia, de modo que ahora se exige no solo la violación de un derecho fundamental, sino también la "especial trascendencia constitucional" del asunto.

A juicio del Defensor del Pueblo, ninguna de las siete solicitudes de interposición de recurso de amparo recibidas este año cumplía los requisitos necesarios para que una eventual interposición pudiera, siquiera, ser admitida a trámite. Por otra parte, como ya se indicaba en el Informe del año 2012, "el ciudadano afectado en cada caso está plenamente legitimado para interponer el recurso de amparo y que actualmente el remedio fundamental frente a las lesiones de derechos fundamentales producidas en vía judicial ha pasado a ser el incidente de nulidad de actuaciones, para cuyo ejercicio no tiene legitimación activa el Defensor del Pueblo".

No obstante las dificultades, el Defensor del Pueblo no renuncia a una posible interposición en el futuro de recurso de amparo, si concurriesen las condiciones para ello.

4. ADMINISTRACIONES NO COLABORADORAS O ENTORPECEDORAS

El artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, **obligada a que las administraciones contesten al Defensor del Pueblo** sobre la información que precisa para sus actuaciones. Pero **la contestación ofrecida no es siempre inmediata y en algunos casos,** incluso, aunque no sea lo más frecuente, **no llega a producirse,** tras haber sido reclamada en varias ocasiones.

En estos supuestos el artículo 18.2 de la ley Orgánica 3/1982, de 6 de abril, faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa concernida de **"hostil o entorpecedora de sus funciones"** y además ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual, o en su caso, en un informe especial. En el correspondiente capítulo del anexo de este informe se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que no han dado adecuada respuesta a los requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo (Anexo D).

Estas administraciones se han clasificado en tres apartados:

- Administraciones consideradas **entorpecedoras,** por haber dificultado u obstaculizado la labor del Defensor del Pueblo sistemáticamente o de forma destacada en una investigación.
- Administraciones que en uno o varios expedientes **no han contestado** a una solicitud de información después de habérseles requerido hasta en tres ocasiones.
- Administraciones que sólo contestan al Defensor del Pueblo después de **serles requerida en tres ocasiones su colaboración.**

Las características de cada uno de esos casos son distintas, tanto por la repercusión del incumplimiento, como por la insistencia en el mismo o por los recursos disponibles por parte de las propias administraciones.

Con el fin de que las administraciones contesten a los requerimientos de esta institución, **se han llevado a cabo varias gestiones para que las peticiones de información pendientes que estaban más atrasadas fueran contestadas.**

Tal y como anunció la Defensora en la comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, en noviembre de 2012, **se ha dado cuenta al Ministerio Fiscal de las administraciones que no han contestado a pesar de las gestiones realizadas,** para que éste constate si esa actitud se encuadra en el supuesto de hecho del artículo 502.2 del Código Penal. Se trata de las siguientes administraciones:

- Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ayuntamiento de Coslada (Madrid).
- Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas).

Hay que precisar que, de estas listas de administraciones renuentes a contestar al Defensor del Pueblo que se han presentado a la opinión pública, se han excluido como criterio general los ayuntamientos de menor población, conocedora esta institución de las dificultades

en que se encuentran algunas corporaciones locales para la gestión de sus propios asuntos, especialmente en la situación de crisis actual. Sin embargo, no quiere esto decir que las entidades locales estén eximidas del deber de prestar auxilio al Defensor del Pueblo en el curso de sus investigaciones, obligado éste por el mandato constitucional al que está sometido, si bien se les prestará la mayor atención dadas las dificultades con que se tropiezan.

El listado completo de las administraciones que han incumplido su deber de colaboración con la Institución se incluye en el mencionado anexo del presente informe, donde se clasifican las distintas categorías de incumplimiento (Anexo D). De ellas se destacan a continuación **aquellas administraciones que se han destacado por su falta de respuesta** en uno o varios expedientes.

- No aparecen órganos y departamentos de la Administración General del Estado entre las administraciones no colaboradoras, sin perjuicio de los comentarios especial reseñados más abajo.
- En el nivel de la Administración autonómica es señalada la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- En lo que se refiere a la Administración local, hay que reseñar las siguientes administraciones:

  Ayuntamiento de Alcalá de Xivert (Castelló/Castellón) (11017700).
  Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja) (11010219).
  Ayuntamiento de Espejo (Córdoba) (11024248).
  Ayuntamiento de Lalín (Pontevedra) (12014240).
  Ayuntamiento de Quintanilla del Coco (Burgos) (11024138).
  Ayuntamiento de Tartanedo (Guadalajara) (12005737).
  Entidad Local Menor de Áyega. Valle de Mena (Burgos).

Hay **otras administraciones** cuya actuación merece un comentario en este apartado del Informe anual 2013, además de aparecer incluidas en las relaciones que figuran en el mencionado anexo de este informe:

- **La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento,** y varios órganos dependientes de la misma, contestan usualmente con retraso, tras varios requerimientos, si bien es cierto que **es muy alto el volumen de investigaciones,** y por consiguiente de peticiones de información, con esa administración.
- **La Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias.** Con esta Consejería se tramitan un importante número de actuaciones, fundamentalmente relacionadas con el reconocimiento de la situación de dependencia. De forma sistemática han de emitirse sucesivos requerimientos ante la falta de respuesta en los plazos previstos. Las gestiones telefónicas desplegadas como complemento de los requerimientos escritos han logrado algunos resultados, pero no se han obtenido respuestas en dos expedientes tras un tercer requerimiento, a pesar de que en alguno de ellos se han efectuado hasta 6 gestiones por diversos canales.

5. ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se relacionan las actividades de representación desarrolladas por la Institución a lo largo de 2013, comprendidas no sólo las actividades estrictamente de representación oficial, sino todas las que reflejan la presencia institucional en distintos foros, tanto nacionales como internacionales, o las que complementan los trabajos de supervisión de las Administraciones.

En el anexo F de este informe se puede consultar un listado integral de estas actividades, que se resume en los epígrafes siguientes.

Son, normalmente, la titular de la Institución o sus Adjuntos quienes desarrollan estas actuaciones, si bien en muchos casos son los técnicos funcionarios que trabajan en el Defensor del Pueblo quienes las llevan a cabo por delegación.

5.1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La actividad parlamentaria de la Institución en 2013 ha aumentado significativamente en comparación con otros años. El Defensor del Pueblo, que es el alto comisionado de las Cortes Generales, debe informar puntualmente a estas de la actividad que lleva a cabo, y no sólo con ocasión de la presentación del Informe Anual, sino también para dar a conocer a los representantes de la voluntad popular cuáles son los problemas que preocupan a la sociedad española.

Los informes de actividad son el vínculo formal básico entre las Cámaras y la Institución, según viene determinado por la ley y queda reflejado en este mismo informe de gestión. Pero las relaciones entre ambas abarcan también otro tipo de actividades de colaboración e incluso de actuación conjunta. Es el caso de las comparecencias extraordinarias, solicitadas puntualmente por una u otra comisión parlamentaria, o la remisión de las reclamaciones que pueden presentar los ciudadanos ante la Comisión de Peticiones correspondiente de cada Cámara.

El principal informe de gestión institucional, que reflejaba la actividad del Defensor del Pueblo en el año 2012, fue presentado en los registros de las Cámaras, y entregado personalmente al Presidente del Congreso de los Diputados y al Vicepresidente Primero del Senado, el 27 de febrero, récord absoluto en la historia de la Institución. Siguiendo su trámite parlamentario, el informe se debatió ante la Comisión Mixta el día 12 de marzo. El resto de comparecencias sobre el Informe anual 2012, ante los plenos de ambas Cámaras, tuvieron lugar los días 21 de marzo y 10 de abril, respectivamente. La presentación dentro del primer trimestre del año es verdaderamente importante, para que los parlamentarios puedan tener un conocimiento actualizado de los problemas que afectan a los ciudadanos.

El mismo 10 de abril, la Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, para informar en relación con el proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Además, la Defensora hizo entrega a las Cámaras de diversos estudios monográficos relativos a **“Participaciones preferentes: actuaciones y propuestas del Defensor del Pue-**

blo", debatido junto con los Informes del Defensor del Pueblo en su calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de los años 2010, 2011 y 2012 en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo el día 28 de mayo; y de los estudios sobre **"Gratuidad de los libros de textos: programas, ayudas, préstamos y reutilización"** y **"Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo",** que fueron debatidos en dicha Comisión el 19 de Noviembre junto con el de **"La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles",** que había sido entregado a las Cámaras en 2012, y que fue actualizado, realizándose un seguimiento de las recomendaciones formuladas. También se entregó el 21 de marzo el estudio sobre **"Viviendas protegidas vacías".**

También se trasladó a las Cámaras el informe que encargó la Institución a la Universidad de Granada sobre **"La aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España".**

Por iniciativa de la Defensora del Pueblo y como novedad en las relaciones con las Cortes, el día 22 de octubre la Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para informar sobre el estado de la actividad de la Institución a lo largo de los tres primeros trimestres del año.

5.2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS

La expresión máxima de la coordinación entre la Defensora del Pueblo de España y los distintos Comisionados Autonómicos lo constituye la celebración de las tradicionales Jornadas de Coordinación. En 2013 se celebraron las **XXVIII Jornadas de Coordinación con los Defensores del Pueblo** de las distintas comunidades autónomas, que tuvieron lugar en Lanzarote, bajo la coordinación del Diputado del Común de Canarias, los días 30 y 31 de octubre, que versaron sobre la "Aplicación en España de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad". El tema principal fue la aplicación en España de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de Naciones Unidas, y su protocolo facultativo.

El día 19 de marzo, en la sede del Defensor del Pueblo en Madrid, se celebró el primero de los **talleres preparatorios de las Jornadas de Coordinación,** con el tema de "La adaptación del ordenamiento jurídico español y de las comunidades autónomas a la Convención sobre derechos humanos de las personas con discapacidad (CDPD), políticas de bienestar social".

Para la preparación de esas jornadas se celebraron otros dos talleres, "Empleo y Fiscalidad frente a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad" (Barcelona, 22 de abril) y "Accesibilidad y participación social ante la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad" (León, 29 de mayo).

En el anexo correspondiente puede consultarse el documento de conclusiones de las Jornadas de Coordinación.

Por lo demás, la Defensora del Pueblo continuó a lo largo del año sus **contactos bilaterales** con algunos de los titulares institucionales en las diferentes comunidades autónomas. Así, en el mes de enero se reunió con el Defensor del Pueblo de Navarra, Francisco Javier Enériz Olaechea

(22 de enero), con el Defensor del Pueblo Andaluz, José Chamizo (6 de marzo), y con el Síndic de Greuges de Cataluña, Rafael Ribó (23 de septiembre).

El 20 de junio, el Adjunto Primero asistió en Sevilla a la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo Andaluz, Jesús Maeztu.

El día 2 de julio, la Defensora recibió la visita de la Procuradora General del Principado de Asturias, Antonia Fernández Felgueroso, para tratar la gestión de posibles asuntos pendientes de la institución asturiana, tras la publicación de la ley que suprime dicha institución con efectos de 1 de enero de 2014.

5.3. REUNIONES DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

El Defensor del Pueblo es una institución donde de forma privilegiada pueden observarse de cerca los problemas, opiniones e inquietudes que tienen ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Por ello, son muchos los encuentros y reuniones que tienen por finalidad conocer esas circunstancias, así como recabar la opinión de los propios responsables de la Administración, cuando la importancia de los asuntos requiere un intercambio directo.

El listado completo de los encuentros de trabajo que han tenido lugar en la sede de la Institución a lo largo del año, y que puede consultarse íntegramente en el volumen de anexos, refleja por sí mismo los principales asuntos abordados por la Institución en 2013.

Para mejor comprensión del lector, se dividen estos encuentros en dos grupos: los que tienen lugar con autoridades y responsables públicos y, de manera muy destacada, los celebrados con ciudadanos particulares, colectivos sociales y organizaciones de la sociedad civil, cuyo principal objetivo habitualmente es el de trasladar en persona a la Institución los detalles del problema que les afecta.

Varias plataformas ciudadanas acudieron a la Institución a lo largo del ejercicio, con el objetivo de exponer en primera persona su trabajo y sus peticiones en problemas de diversa índole. Así lo hicieron la **Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias** (SEMES), la **Asociación Española contra el Cáncer** (AECC), **Médicos del Mundo,** la **Sociedad Española de Oncología Médica** (SEOM), la **Plataforma de Afectados por las Participaciones Preferentes,** los **Yay@flautas, Unicef,** la **Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza** (ANELE), **Cáritas,** la **Asociación de Prevención de Accidentes de Tráfico** (PAT), **"Pueblos Unidos",** la **Plataforma del Tercer Sector,** empresas relacionadas con los nuevos medios de comunicación social como **Facebook** o **Tuenti,** la **Sociedad General de Autores y Editores** (SGAE), la **Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales,** el **Comité Paralímpico Español,** el **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados** (ACNUR) o el **Consejo de Procuradores de España.**

En algunas de estas reuniones, los distintos colectivos aprovecharon para presentar personalmente sus solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional. Es el caso de **la Asociación de Facultativos Especialistas de Madrid** (AFEM), sobre la solicitud de

interposición de recurso de inconstitucionalidad **contra los artículos 62 y 63, sobre la concesión de los servicios sanitarios en hospitales y centros de salud, de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; el Consejo General de Colegios de Farmacéuticos de España y el Colegio de Farmacéuticos de Valencia,** sobre solicitud de recurso de inconstitucionalidad **contra el Decreto-ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de actuaciones urgentes de gestión y eficiencia en prestación farmacéutica y ortoprotésica; la "Plataforma justicia para todos"** para presentar una solicitud de recurso de inconstitucionalidad **contra la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses** o diversas organizaciones ecologistas como **Greenpeace-España, SEO Birdlife, Ecologistas en Acción, Amigos de la Tierra y WWF España** que solicitaban la inconstitucionalidad de la **Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.**

En 2013 la Defensora del Pueblo continuó su labor de apoyo a las principales **asociaciones y fundaciones de ámbito nacional dedicadas a la memoria de las víctimas del terrorismo,** con especial atención a los problemas que les afectan, como los efectos de la **sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013,** que falló en contra de la conocida como "doctrina Parot". Así, se mantuvieron reuniones con la **Fundación Víctimas del Terrorismo,** la **Asociación Dignidad y Justicia,** la **Asociación afectados por el 11-M** o la **Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo.**

Otros encuentros destacados con colectivos de ciudadanos tienen por objeto cuestiones referidas a un ámbito geográfico y temático más restringido. A modo de ejemplo, cabe citar el encuentro de la Defensora del Pueblo con vecinos del municipio de Mijas (Málaga), afectados por el incendio forestal ocurrido entre septiembre-octubre de 2012, en la zona de Entrerríos, o la reunión de la Defensora del Pueblo con el Comité de Empresa de ROCA en Sevilla.

Para la preparación de estudios monográficos de la institución y algunos documentos de singular importancia, se han mantenido reuniones con expertos en distintas materias. A título de ejemplo, para la preparación del informe sobre "viviendas públicas vacías", se recabó la opinión de expertos universitarios y responsables de entidades relacionadas con asuntos inmobiliarios.

Las reuniones con **autoridades y responsables de la Administración** sirven también para obtener mejores resultados y entablar un diálogo constructivo con los gestores públicos para resolver del mejor modo posible las cuestiones que se tratan habitualmente en las quejas y actuaciones de oficio. Por citar algunas de ellas, en 2013 cabe mencionar las reuniones con el Ministro de Justicia para hacerle entrega de las recomendaciones formuladas sobre la Ley 10/2012 que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses; la reunión sobre los presos españoles en el extranjero con altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; con la Vicepresidenta del Gobierno, para hacerle entrega de los últimos estudios monográficos; con la Secretaria General de Inmigración y Emigración; con representantes de la Fiscalía General del Estado; con el Secretario de Estado para la Unión Europea y con el Secretario de Estado de Medioambiente para hacerle entrega de las recomendaciones formuladas sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Además de reuniones y entrevistas con la Administración y la sociedad civil, la Institución organiza **jornadas técnicas de trabajo** sobre asuntos que afectan a los derechos y libertades fundamentales que nuestra Constitución proclama.

El 27 de junio, la Defensora del Pueblo inauguró la jornada de trabajo **"Avanzar en la mejora del procedimiento de filiación e identificación de los menores extranjeros que llegan a España acompañados por adultos".**

El encuentro, coordinado por los Adjuntos, contó con la participación de representantes de la Fiscalía, de los Ministerios de Empleo y de Sanidad, de las entidades autonómicas de protección de menores y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se analizaron y debatieron los protocolos y herramientas que se utilizan en la prevención y la detección de la trata y tráfico de menores indocumentados, la situación en la que se encuentran en Marruecos los menores subsaharianos cuyo destino final es Europa, y los procedimientos de identificación genética mediante pruebas de ADN.

En el mes de octubre, se celebraron cuatro jornadas de trabajo, sobre **"Los menores ante la Justicia: algunos problemas y propuestas".**

Inauguradas por la Defensora del Pueblo y coordinadas por la Adjunta Segunda, asistieron representantes de la judicatura, de la fiscalía, de la abogacía y de las diferentes administraciones, así como de organizaciones no gubernamentales.

A lo largo de las sesiones, se debatieron e intercambiaron puntos de vista sobre las garantías judiciales en la adopción de medidas de protección de menores en situación de riesgo y desamparo, y sobre la participación de los niños en los procesos de familia.

En 2014, está previsto publicar un estudio en el que se recojan las conclusiones de los encuentros.

La Defensora suele aprovechar sus desplazamientos a distintos puntos del país para celebrar **reuniones con las autoridades de la Comunidad Autónoma o municipales.** En 2013 ha sido el caso de los Presidentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Comunitat Valenciana, Principado de Asturias, Galicia y Andalucía.

Mención especial merece la visita institucional de la Defensora del Pueblo a Murcia y Lorca, el 15 de julio, donde se entrevistó con el Presidente de la Región de Murcia, y posteriormente con el alcalde de **Lorca** y varios representantes de la Plataforma de Afectados y de la Asociación "Somos Lorca". Posteriormente visitó el barrio de La Viña, zona más afectada de ese municipio por los terremotos que allí ocurrieron 11 de mayo de 2011.

La actividad de supervisión de las Administraciones públicas que lleva a cabo el Defensor del Pueblo se ve complementada por la **inspección sobre el terreno de las dependencias y centros de actividad de las diferentes entidades administrativas.** Además de las visitas realizadas por la Institución a lugares de privación de libertad en su calidad de **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura,** de las que se dará detallada cuenta en su informe correspondiente, la Institución quiere estar presente en la calle para comprobar la eficacia de la gestión pública de los distintos centros y servicios.

Como se refleja en el anexo correspondiente, en 2013 se ha incrementado sustancialmente esta labor con cerca de 100 dependencias visitadas, muchas de ellas personalmente por la Defensora o sus Adjuntos.

La culminación del diseño completo del MNP ha tenido lugar en 2013 con la convocatoria pública para la designación de los vocales del Consejo Asesor (*BOE* de 13 de marzo de 2013) y su nombramiento (*BOE* de 25 de mayo de 2013).

El Consejo Asesor es un órgano de cooperación técnica y jurídica del Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones como MNP, cuya estructura, composición y funcionamiento se determinan en los artículos 19 y 20 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, y a través del cual, se establece un cauce permanente de cooperación y diálogo con la sociedad civil.

El 26 de junio, la Defensora del Pueblo presidió la **reunión de constitución del Consejo Asesor,** en la que estuvieron presentes los Adjuntos y los vocales designados.

En concreto, asistieron la abogada y Decana del Colegio de Abogados de Santa Cruz de La Palma, Milagros Fuentes (designada a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española); la doctora y Vicepresidenta del Colegio de Médicos de Ourense, Berta Mª. Uriel (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España); la psicóloga clínica y Vicepresidenta del Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunitat Valenciana, Vicenta Esteve (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España); el miembro del Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura, Emilio Ginés; el catedrático de Filosofía del Derecho y expresidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Francisco Javier de Lucas; el catedrático de Derecho Internacional Público y expresidente y miembro del Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, Fernando M. Mariño; el abogado especialista en derecho penitenciario y profesor de Derecho Penal, Julián Carlos Ríos y la jurista especializada en Derechos Humanos, Yolanda Román.

Estos cinco últimos vocales fueron elegidos entre las candidaturas presentadas en convocatoria pública ante el Defensor del Pueblo, a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil.

Posteriormente, la primera reunión ordinaria del Consejo Asesor tuvo lugar el 16 de diciembre de 2013 en la que, entre otros asuntos, se dio cuenta de la actividad realizada por el MNP en el año 2013, se propusieron cuestiones a examinar en las **visitas que se realicen en 2014,** así como la **participación de los vocales como observadores** en las visitas del MNP, contando con su asistencia en cuatro inspecciones.

5.4. ENCUENTROS Y ACTOS OFICIALES

Tanto la Defensora del Pueblo como los Adjuntos son invitados frecuentemente a los actos de carácter oficial, así como a diversos foros de homenaje y encuentros de relevancia pública. Se recogen en este apartado la asistencia a entregas de premios, presentación de informes, actos de toma de posesión de altos cargos o las citas anuales con motivo de la Fiesta Nacional o del Día de la Constitución.

El 28 de mayo la Defensora del Pueblo fue recibida en audiencia por Su Alteza Real el Príncipe de Asturias en el Palacio de La Zarzuela.

La titular de la Institución asistió a la sesión solemne celebrada en el Congreso de los Diputados, el 27 de junio, en homenaje a las víctimas del terrorismo, o al Solemne Acto con motivo del Noveno Aniversario de los atentados del 11-M en Madrid.

También en sede parlamentaria, la Defensora del Pueblo asistió a la recepción ofrecida por el Presidente del Congreso de los Diputados, con motivo de la celebración del Día de la Policía.

El 13 de junio la Defensora del Pueblo asistió a la toma de posesión de los magistrados del Tribunal Constitucional, Martínez-Vares, Xiol Ríos, González-Trevijano, y López y López, y el 12 de diciembre a la del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Carlos Lesmes Serrano.

5.5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

En este apartado se informa de las actividades institucionales que pretenden acercar el trabajo del Defensor del Pueblo a la sociedad. Se describen primero las **actividades de colaboración** con otras instituciones o entidades sociales. En segundo lugar se relatan las **actividades de divulgación,** que reflejan la participación de los integrantes de la Institución en diferentes foros académicos y sociales. Este trabajo de difusión de la labor institucional es imprescindible para incrementar el conocimiento de los ciudadanos sobre el trabajo que se realiza desde la Institución y del que puede beneficiarse la ciudadanía.

En el anexo correspondiente de este informe se ofrece también un listado con las **visitas que realizan diferentes asociaciones culturales, colegios o centros sociales** a la sede de la Institución para conocer de cerca su funcionamiento, así como los detalles histórico-artísticos del edificio del Defensor del Pueblo en Madrid.

Mención especial merece, en este apartado, la celebración el pasado 27 de septiembre del **acto conmemorativo del XXX Aniversario del Funcionamiento del Defensor del Pueblo,** en el Palacio del Senado. Jornada en la que se debatió la figura del Ombudsman y los retos a los que se enfrentan las instituciones de defensa de los derechos humanos.

Junto a la Defensora del Pueblo, intervinieron en el acto inaugural el Presidente del Senado, el Presidente del Tribunal Constitucional y el Presidente del Tribunal Supremo, y en ella participaron representantes de otras instituciones de Ombudsman del ámbito europeo e iberoamericano, así como organizaciones internacionales como el Consejo de Europa.

El Adjunto Primero presentó la ponencia “La figura del Ombudsman en constante evolución”, impartida por Álvaro Gil Robles, ex Defensor del Pueblo y ex Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa.

La Adjunta Segunda, por su parte, moderó la mesa redonda “Los retos de futuro de las instituciones de defensa de los derechos humanos”.

Desde hace muchos años, el Defensor del Pueblo trabaja conjuntamente con la **Universidad de Alcalá** en distintos proyectos. Por ello, en 2013 tuvieron lugar varios encuentros con su Rector y los integrantes de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos, para planificar y evaluar las actividades académicas en las que colabora el Defensor del Pueblo.

En este ámbito de cooperación, mención especial merece el acto de Entrega del **V Premio de Derechos Humanos Rey de España,** otorgado conjuntamente con la Universidad de Alcalá, el pasado 10 de septiembre.

La ceremonia de entrega presidida por S. M. el Rey tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Alcalá. El premio fue concedido a la organización «Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos" (Red TDT)», de México.

La red está integrada por 73 organizaciones, presentes en 21 estados de la república mexicana. Su labor se centra en la defensa de los derechos de las mujeres, de los derechos de los pueblos indígenas, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de la seguridad y la justicia, del sistema público de derechos humanos en México y de colaboración con otros organismos en defensa de los derechos humanos.

La Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM) y la Fundación Tierra de Hombres de Colombia recibieron una mención honorífica por su labor en defensa de los derechos humanos.

En cuanto a los actos de divulgación y difusión sobre la actividad del Defensor del Pueblo, en 2013 se recibió en la Institución a varios grupos de **alumnos procedentes de diversas entidades académicas o de otras instituciones.** Algunas de esta visitas de estudio incluyen las de funcionarios de la XLVII Promoción del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; miembros de la Asociación de Antiguos Alumnos y Amigos de la Complutense; la Asociación Universitas Senioribus del CEU; la Delegación de Asesores Parlamentarios de América Latina que integran el 11º Curso para Asesores Parlamentarios, organizado por el Congreso de los Diputados; alumnos del máster organizado por el Consejo General del Poder judicial, para magistrados y jueces de Iberoamérica; alumnos del máster organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Menéndez Pelayo; alumnos de la Universidad DePaul de Chicago, en colaboración con la Universidad Pontificia Comillas-ICADE; estudiantes norteamericanos de la Universidad Carlos III de Madrid.

Además de estas visitas a la sede de la Institución, tanto la Defensora del Pueblo, sus Adjuntos y otros técnicos de la Institución han intervenido en diferentes foros de debate, para impartir **conferencias sobre la Institución y el alcance de su trabajo como garantía de los derechos fundamentales.** Es el caso de la cita anual con el máster en protección internacional de los Derechos Humanos, de la Universidad de Alcalá; la Conferencia de Clausura de la Defensora del Pueblo en el Máster-Doctorado en Estudios Interdisciplinares de Género de la Universidad de Salamanca; la Conferencia de la Defensora sobre la Institución en la Escuela de Verano del Consejo General del Poder Judicial o la intervención de la Defensora del Pueblo en la VII Edición del Seminario sobre Derechos Humanos organizado por la Escuela Diplomática de Madrid.

Otros encuentros y conferencias tuvieron lugar en foros de opinión o en jornadas especializadas, como la Conferencia-desayuno de la Defensora del Pueblo sobre la Institución, en la tribuna

del Fórum Europa; la Conferencia de la Adjunta Segunda sobre “El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos de los niños”, en la Jornada sobre Atención al Maltrato Infanti; “Desde urgencias hasta la intervención final: un trabajo en red”, organizada por Samur-Protección Civil de Madrid o la Conferencia de la Defensora del Pueblo en la Jornada “Día Mundial de la Alimentación”, organizada por el Banco de Alimentos y el Colegio de Economistas.

El detalle sobre las fechas y lugares de estas actividades está disponible en el anexo correspondiente de este informe.

5.6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

El Defensor del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos, en la nomenclatura de la Organización de las Naciones Unidas. Por ello, participa a lo largo del año en actividades de relevancia internacional que se detallan en este apartado.

En primer lugar, se hace referencia a las producidas en el ámbito de colaboración bilateral con otras instituciones de garantía de los derechos y libertades, homólogas del Defensor del Pueblo en otros países, y, posteriormente, se detallan las principales reuniones internacionales en foros multilaterales, en las que la Institución ha participado activamente durante 2013. Finalmente, se da cuenta de los principales encuentros y visitas de cortesía que tuvieron lugar con personalidades o responsables de otros países.

En las relaciones de **cooperación con otras instituciones homólogas** extranjeras, destaca la adjudicación el pasado mes de mayo al Consorcio formado por el Defensor del Pueblo de España y el Defensor de los Derechos de Francia, de un nuevo **proyecto “twinning” (hermanamiento) financiado por la Comisión Europea,** en este caso **para la ayuda a la puesta en marcha del nuevo Ombudsman de la República de Turquía.** Se trata de un nuevo proyecto en asociación con el Defensor de los Derechos de Francia, y liderado por la Institución española, que comenzará su andadura en los primeros meses de 2014. Tendrá una duración de dos años, durante los cuales un técnico nombrado por el Defensor del Pueblo actuará como coordinador en Turquía de las diferentes actividades de intercambio y formación previstas en el proyecto.

Es un proyecto muy relevante, no sólo porque se trata de un aporte institucional a la construcción de la “Marca España”, sino por el interés del país destinatario, candidato a la adhesión a la UE y uno de los países con mayor población en nuestra área geográfica. Estos proyectos refuerzan también las funciones de nuestro servicio diplomático y familiariza a los países en los que se desarrollan con los modos de trabajar y con la cultura española.

Los costes económicos de estos proyectos son sufragados íntegramente por la Unión Europea a través de los denominados fondos IPA (Instrumentos de Pre Adhesión), por lo que el desarrollo de estos proyectos no resulta oneroso en modo alguno para la Institución.

A lo largo de 2013, la Institución recibió la visita de varios defensores del pueblo de otros países, interesados por nuestra experiencia y para fortalecer la mutua colaboración en la gestión de asuntos de interés común. Entre esas **visitas** destacan la del Defensor de los

Derechos de Francia (27 de febrero), la del **Defensor del Pueblo Europeo** (19 de marzo), la del **Ombudsman de Montenegro,** en visita patrocinada por la OSCE (9 y 10 de abril), la del **Provedor de Justicia de Portugal** (11 de abril), la del **Ombudsman de Albania** realizada en el marco de un programa TAIEX de la UE (16 de abril), la visita de una delegación del **Ombudsman de Ucrania,** patrocinada por la OSCE (9 y 10 de septiembre) o la del **Provedor de Justicia de Mozambique** (28 de octubre).

Con ocasión de la celebración del acto del XXX Aniversario de la institución del Defensor del Pueblo, acompañaron a la Defensora del Pueblo los presidentes de la FIO y de la AOM, así como representantes de las oficinas de Ombudsman de los siguientes países: Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay, Venezuela, Bélgica, Portugal, Hungría, Andorra y Albania.

En el marco de estas relaciones de colaboración, la Institución ha continuado colaborando con el **Programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo árabe,** denominado programa MASAR, que ha impulsado la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. En el mes de enero, visitó la Institución la **Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mauritania,** encabezada por su Presidente, y miembros de su Colegio Nacional de Abogados.

En el marco del mismo programa, también tuvo lugar los pasados 29 y 30 de octubre la visita de trabajo de una delegación de la Oficina de la **Defensora del Pueblo del Consejo Nacional de la Mujer de Egipto.**

En el apartado de **reuniones internacionales en foros multilaterales,** como todos los años, tuvo lugar en Ginebra bajo los auspicios de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, concretamente, con la ayuda organizativa de la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la **XXVI Reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC-INDH).**

Este Comité Internacional de Coordinación agrupa a las instituciones que en cada país tienen constitucionalmente el deber de proteger y promover los derechos humanos, de manera independiente a los gobiernos, como es el caso del Defensor del Pueblo en España. Precisamente, en dicha reunión, ese Comité Internacional de Coordinación reacreditó al Defensor del Pueblo por segunda vez **como Institución de nivel A** (es decir, como plenamente conforme con los Principios de París, cuyo cumplimiento califica el grado de independencia de estas instituciones). Esa reacreditación permite una total interacción con las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales dedicadas al fomento de los derechos humanos.

En el mes de junio tuvo lugar en Bruselas, con la participación del Adjunto 1º, la **Jornada sobre el "Impacto de las medidas de austeridad en los derechos humanos de segunda generación",** organizada por el Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), que forma parte del CIC.

Otra reunión destacada en 2013 fue la celebración de la **7ª Reunión de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo.** Desde esta organización, promovida en su origen por el Defensor del Pueblo de España, el Defensor de los Derechos de Francia y el Ombudsman del Reino de Marruecos, se trata de alentar el diálogo entre todos los países de la cuenca me-

diterránea para fortalecer los procesos democráticos y mejorar la atención a los ciudadanos, mediante la consolidación de las instituciones oficiales de Ombudsman. La Asamblea General de esta Asociación aprobó en su reunión en Amman (Jordania), los días 10 y 11 de junio, entre otras cuestiones de gestión ordinaria, una declaración en la que expresa su preocupación por las continuas violaciones de derechos humanos en la región. Entre los asuntos temáticos tratados en esa 6ª reunión, se debatió sobre cómo los Ombudsman pueden gestionar de modo más eficaz las quejas de los ciudadanos.

Por otra parte, la anual **Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman** tuvo lugar, en 2013, en San Juan de Puerto Rico, entre el 5 y el 7 de noviembre. Simultáneamente a la Asamblea, donde la Defensora participó en la mesa redonda sobre "El Ombudsman como supervisor del buen gobierno al ciudadano", se reunieron las tres redes temáticas que integran la FIO: Red ComFIO, Red de Mujeres, y Red de Niñez y Adolescencia, y se presentó el XI Informe de la FIO sobre medio ambiente.

En el Seminario, mediante cuatro paneles temáticos, los diferentes Ombudsman analizaron el nuevo papel que deben tener para enfrentarse a temas tan actuales como el buen gobierno, la garantía de los derechos ciudadanos, las políticas públicas, la corrupción o los conflictos sociales.

La Asamblea culminó con la elección del actual presidente de la CNDH de México, Raúl Plascencia Villanueva, como nuevo presidente de la FIO, en reemplazo de Anselmo Sella, Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

La Defensora también participó con una ponencia sobre "Implicación ciudadana: el papel del Ombudsman", los días 16 y 17 de septiembre, en Dublín (Irlanda), en el IX Seminario Nacional de la **Red Europea de Defensores del Pueblo,** organizado por el Defensor del Pueblo Europeo y el Ombudsman de Irlanda.

Finalmente, varios técnicos de la Institución han asistido a lo largo de 2013 a encuentros internacionales especializados sobre distintas materias. Es el caso de la Reunión internacional sobre la "Aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos", organizada por el Consejo de Europa, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el 7 y 8 de octubre en Viena, o el Curso de formación "Promover la integración de las trabajadoras y trabajadores domésticos migrantes en Europa", organizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea celebrado en Turín (Italia) del 18 al 22 de febrero.

Como cierre de este apartado, cabe mencionar las **visitas de carácter oficial** que se han producido en 2012. De entre ellas cabe destacar la de la **Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,** en la que se trató del impacto de la crisis económica en grupos vulnerables, las detenciones por perfil racial y el seguimiento que hace el Defensor del Pueblo de las recomendaciones a España que se formulan en la revisión periódica Universal (UPR) de la ONU; la visita del **Relator Especial de Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Racismo,** durante la que se trató de la detención de inmigrantes por perfil racial, las condiciones de los centros de internamiento de extranjeros, la población romaní y los discursos xenófobos y de odio; la entrevista de la Defensora del Pueblo con el **Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas de Naciones Unidas,** en la que se trató sobre el asunto de los bebés robados y la

memoria histórica; la visita del **Secretario General Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,** o la entrevista entre la Defensora del Pueblo y el **Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa,** en la que se abordaron los efectos de la crisis en los menores y en los discapacitados, así como la actuación policial en las manifestaciones.

Varios representantes diplomáticos también acudieron al Defensor del Pueblo, para celebrar diversos encuentros con la titular de la Institución. Es el caso de los **embajadores** de Reino Unido, la República Islámica de Irán o la República de Mali.

II.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En el informe del año pasado se hacía referencia a la contestación ciudadana a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (*Boletín Oficial del Estado* de 21 de noviembre). Se decía entonces que "la misión esencial de la Institución es la defensa de los derechos fundamentales; en este caso, la protección del derecho a la tutela judicial de todos los ciudadanos será el objetivo que determinará la intervención de la Institución, tanto en lo que se refiere a la posición con respecto a la posible interposición de recurso de inconstitucionalidad como con respecto a los contenidos de la ley".

El Defensor del Pueblo formuló un conjunto de **recomendaciones,** con el fin de mejorar el acceso a la Justicia en tanto los recursos de inconstitucionalidad presentados no fueran resueltos. Las recomendaciones fueron en buena medida aceptadas por el Ministerio de Justicia en el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita (*Boletín Oficial del Estado* núm. 47, del 23, en vigor al día siguiente).

Este decreto-ley redujo de forma sustancial las tasas judiciales, a través fundamentalmente de tres medidas: la reducción en un 80% de las tasas variables, el incremento de las personas beneficiarias de justicia gratuita y, por tanto, exentas de tasas judiciales, y la eliminación de tasas, tanto fijas como variables, para algunos colectivos. Ha de destacarse que solo transcurrieron doce días entre la presentación de las recomendaciones (12 de febrero) y la efectividad del cambio legislativo que redujo las tasas (24 de febrero). El ejercicio de la mediación resultó eficaz al servicio de los ciudadanos.

Las competencias del Defensor del Pueblo en materia de Administración de Justicia (artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril), no permiten el control de las decisiones sustantivas o procesales de juzgados y tribunales. Pero ello no ha impedido a los ciudadanos expresar ante la Institución su discrepancia ante determinadas decisiones. En el año 2013, 857 ciudadanos (58 más que el año anterior) se han dirigido al Defensor del Pueblo: en asuntos judicializados (325, seis más que el año anterior) o discrepando de la resolución judicial (532, 52 más que el año anterior).

Las discrepancias se expresan frente a resoluciones de todo tipo; en este ejercicio ha de destacarse el frecuente cuestionamiento de las decisiones de los tribunales en procesos derivados de la ruptura de pareja cuando hay hijos afectados.

Este tipo de quejas no permiten la intervención del Defensor del Pueblo, que se orienta más bien en temas de Administración de Justicia a cuestiones más generales, sobre todo relativas a medios personales y materiales y a la Justicia en su vertiente de servicio público.

Las dilaciones persisten como problema en la Administración de Justicia, aunque las quejas al Defensor del Pueblo sobre esta materia se han reducido, sobre todo en la jurisdicción civil. Para resolver estas quejas se mantiene la coordinación con la Fiscalía General del Estado (en los procesos en que la Fiscalía estuviere personada, fundamentalmente penales y otros con menores afectados) y el Consejo General del Poder Judicial (los demás órdenes jurisdiccionales). En 2013 se han recibido 71 quejas sobre demoras judiciales en la jurisdicción civil (34 menos que el año anterior), 47 en la penal (13 menos que el año anterior), 18 en la contencioso-administrativa (las mismas que el año anterior), 23 en la social (10 más que el año anterior) y 7 en la mercantil (una más que el año anterior). En este contexto debe señalarse que la litigiosidad global ha disminuido. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, en 2012 ingresaron en los Tribunales de Justicia 8.972.642 asuntos, frente a los 9.041.442 que ingresaron en 2011; de ellos, 1.839.800 en la jurisdicción civil (1.770.947 en 2.011), 6.442.718 en la penal (6.542.545 en 2011), 226.025 en la contencioso-administrativa (289.902 en 2.011) y 463.810 en la social (437.691 en 2.011). Estas cifras no recogen aún los efectos de las nuevas tasas judiciales sobre la entrada de asuntos, pues estas se empezaron a devengar en diciembre de 2012.

La lucha **contra la violencia de género** exige mantener e incrementar los esfuerzos que se vienen realizando en los últimos años. Por ello, se han iniciado actuaciones sobre la situación actual en este campo (13033522)[1], se ha formulado un recordatorio de deber legal sobre el correcto funcionamiento del Servicio Telefónico de Atención y Protección para Víctimas de Violencia de Género (12008842), se ha trasladado la preocupación por los menores víctimas de violencia, bien familiar, bien de género (13015986) y se han iniciado actuaciones en supuestos en que el sistema de protección no ha funcionado, con resultado de fallecimiento (13031883). Como se decía en el informe del año pasado “en una situación en la que la respuesta institucional a este grave fenómeno está consolidada, el reto es perfeccionar los instrumentos de detección del riesgo de la mujer, de modo que se reduzcan las posibilidades de agresión”.

La abogacía, entendida no como profesión privada sino como servicio público (actividad de los colegios de abogados, turno de oficio) reclama también intervenciones del Defensor del Pueblo. Sobre el funcionamiento del turno de oficio se han recibido 65 quejas, tres más que el año anterior. Se mantiene la preocupación por los retrasos en el cobro de los abogados adscritos al turno de oficio por los problemas financieros de las administraciones pagadoras (13030798, 13031152), se ha señalado que no debe haber alusiones de tipo ideológico sobre abogados en

[1] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

los atestados policiales (13009971) y se ha recordado el deber legal de que se observe un respeto escrupuloso del ejercicio del derecho de asistencia letrada por los detenidos y presos que se encuentren bajo custodia policial, derecho fundamental proclamado en el artículo 17,3 de la Constitución española (12012344).

Ha de destacarse también la recomendación efectuada al Ministerio de Economía y Competitividad con el propósito de preservar el modelo de **procurador de los tribunales,** que tan buenos resultados ofrece a la Administración de Justicia, en el marco de la futura Ley de Colegios Profesionales (13030154).

El 10 de enero de 2013 la Defensora del Pueblo, en ejercicio de la legitimación que le confiere el artículo 3.c) de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de **hábeas corpus,** instó dicho procedimiento ante el Juzgado de Instrucción de Guardia de Gandía –que era en aquel momento el Juzgado de Instrucción número 2 de dicha localidad a favor de un detenido y a petición de su abogado, desde la consideración de que el tiempo de detención del afectado debía finalizar por haberse practicado todas las diligencias necesarias previas a la puesta a disposición judicial. Aun cuando el hábeas corpus no fue estimado, por entender el juez que el tiempo de detención no había sido excesivo, esta interposición reflejó la preocupación de la Institución por que la detención no se prolongue innecesariamente, aun cuando no se hayan rebasado las 72 horas establecidas como límite en la Constitución (13002827).

1.2. DILACIONES INDEBIDAS

La Justicia constituye uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, tal y como establece el artículo 1.1 de la Constitución española. El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, configurado como un derecho fundamental en el artículo 24.2 de la norma suprema, es objeto de un alto nivel de tutela y de garantías.

El estudio de las quejas recibidas ofrece una visión de conjunto de la pendencia y las carencias de recursos humanos y materiales que afectan a los juzgados y tribunales españoles, así como del estado de opinión de la ciudadanía sobre dichas carencias. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, aunque las demoras sufridas sean debidas a deficiencias estructurales, o a la especial carga de trabajo que soporte el órgano judicial competente. Por todo ello, la inclusión del presente epígrafe en el informe anual se ha convertido en una tradición.

La consecuencia directa de las carencias observadas, además de sus efectos en el caso concreto, es el debilitamiento de la confianza ciudadana en la justicia. La solución de estos problemas debe ser una prioridad, ya que los tribunales de justicia constituyen la garantía más eficaz de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Con el objeto de agilizar la tramitación de las quejas referidas a dilaciones judiciales, tras diversas reuniones mantenidas con la Fiscalía General del Estado y con el Consejo General del Poder Judicial, se han modificado algunos criterios de tramitación. De acuerdo con las nuevas

pautas, desde el mes de enero de 2013 se han dirigido a la Fiscalía General del Estado las peticiones de información que se referían a **procedimientos judiciales en los que estaba personado el fiscal.** En los restantes casos, las solicitudes de información se han remitido al Consejo General del Poder Judicial. El efecto inmediato de los nuevos criterios ha sido una significativa agilización en la tramitación de los expedientes.

En el ámbito de la jurisdicción civil, la mayor parte de las quejas recibidas se refieren a procedimientos en materia de familia. Los procesos matrimoniales contenciosos, a diferencia de los de mutuo acuerdo, suelen tener una dilatada tramitación que añade más dolor a esta situación de ruptura. Las cuestiones relativas a la custodia de los hijos comunes, el régimen de visitas del progenitor no custodio y la cuantía de la pensión de alimentos suelen ser los puntos de conflicto más habituales.

El origen de **las dilaciones en las quejas** tramitadas, hacia la Administración, ha sido muy diverso. En algunos expedientes, la causa de la dilación obedecía al retraso en la elaboración de los informes por parte del equipo técnico judicial que debía valorar los aspectos psicosociales del núcleo familiar. En algún supuesto, el tiempo de espera superaba el año, lo que conllevó que la vista del juicio fuera suspendida al no poder disponer del informe en la fecha inicialmente fijada (13013248, 13029079).

En otros casos, las dilaciones se produjeron en la tramitación de procedimientos de modificación de medidas (13016407, 13024708, 13029591). Uno de los motivos más frecuentes para solicitar una modificación de medidas es el cambio de la cuantía de la pensión de alimentos. La difícil situación económica que atraviesa el país ha provocado que muchas personas hayan perdido su empleo o hayan visto reducidos sus salarios considerablemente, no pudiendo asumir el pago de pensiones de alimentos cuya cuantía se había establecido antes del inicio de la crisis económica. Por ello, se han visto obligados a solicitar la revisión judicial de dichas pensiones. Pero, en estos casos, no siempre se solicita una modificación de medidas sino que, en ocasiones, el obligado al pago de la pensión, por la vía de hecho, no procede a abonarla, lo que aboca al otro progenitor a iniciar un procedimiento judicial para solicitar el abono de la misma (13030638, 13012294, 13024712).

Es preciso destacar la importancia de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 746/2013, de 4 de diciembre, en la que se establece que la pensión de alimentos fijada a favor de los hijos comunes deberá ser abonada desde el momento de la interposición de la demanda. Este acertado criterio ayudará, sin duda, a paliar los efectos que causan las dilaciones indebidas en los procesos de familia.

En otra de las quejas recibidas, el enfrentamiento familiar se produjo cuando uno de los progenitores se llevó a su hijo del colegio y no lo entregó al otro progenitor, desconociendo éste desde entonces su localización. La angustia de la madre y la gravedad de los hechos descritos dan muestra de la intensidad del conflicto familiar (13016554).

Un año más, el Defensor del Pueblo cree conveniente recordar la importancia de la figura de la mediación familiar como la vía extrajudicial más adecuada para solucionar los conflictos familiares. Las ventajas que para las partes presenta el proceso de mediación intraprocesal son indudables: además de evitar el alto coste emocional de un proceso matrimonial contencioso, supone la agilización del procedimiento; los acuerdos alcanzados se ajustan mejor a las necesi-

dades de todos los afectados y favorecen la posibilidad de una custodia compartida de los hijos o el establecimiento de un régimen de visitas amplio para el progenitor no custodio, evitando la sensación de “vencedor y perdedor” que dejan, en muchas ocasiones, las resoluciones judiciales; la disminución de los costes del proceso, etcétera.

En la jurisdicción social, las estadísticas del año 2013, publicadas trimestralmente por el Consejo General del Poder Judicial, evidencian el incremento de la tasa de litigiosidad de los juzgados y tribunales de lo social en relación a los mismos períodos del año anterior.

Las consecuencias de la crisis económica tienen una incidencia directa en los altos índices de pendencia de los juzgados y tribunales de lo social, antes un ejemplo de agilidad. Pero la incidencia de la situación económica, que no deja de ser coyuntural, no es la única causa: es preciso tener en cuenta la atribución de nuevas materias que anteriormente correspondían al orden civil y al contencioso-administrativo.

La Decana del Colegio de Abogados de Madrid se dirigió al Defensor del Pueblo manifestando su preocupación **por la situación de los juzgados y tribunales de lo social de la Comunidad de Madrid,** indicando que se estaban señalando vistas con un retraso de, al menos, un año. En el escrito presentado indicaba que el alto índice de pendencia obedecía no solamente al elevado número de asuntos ingresados, sino a problemas estructurales de los órganos judiciales. El Consejo General del Poder Judicial informó de que el retraso en la resolución de asuntos se debía a la insuficiencia de la planta de juzgados para atender al creciente número de demandas y de que los planes específicos de refuerzo existentes no eran suficientes para evitar el colapso de la jurisdicción social, dadas las limitaciones presupuestarias existentes (13024856).

La demora en los señalamientos de las vistas no es un problema que afecte únicamente a la Comunidad de Madrid. La actuación referida al Juzgado de lo Social número 2 de Las Palmas de Gran Canaria, reveló que para un procedimiento iniciado en el año 2012, se había señalado la fecha de la vista para el año 2016 (13032656). En otro caso, referido al Juzgado de lo Social número 2 de Santiago de Compostela, se comprobó que la última actuación judicial en el procedimiento se había realizado el día 20 de septiembre de 2010, estando a la espera del señalamiento de la vista.

El Consejo General del Poder Judicial indicó que, además del procedimiento que afectaba al compareciente, había una lista de 115 procedimientos de la misma clase pendientes de señalamiento y más antiguos que el del ciudadano que había presentado la queja. La pendencia y la entrada de asuntos siguen aumentando de forma preocupante a pesar de haberse creado, en el año 2011, el Juzgado de lo Social número 3 de Santiago de Compostela, y de que el índice de productividad del Juzgado supera ampliamente la media establecida por ese Consejo General (13023251).

Según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, **la tasa de litigiosidad en la jurisdicción penal,** durante el año 2013, no presenta oscilaciones especialmente relevantes; incluso ha descendido levemente en algún trimestre respecto a los índices del año anterior. Sin embargo, este dato cuantitativo podría resultar engañoso si no se tiene en cuenta un factor esencial a la hora de valorar globalmente la actual situación: la incidencia de la complejidad de las causas de corrupción política y económica.

En el mes de abril de 2013, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial tenía contabilizados hasta 2.173 procedimientos de especial complejidad y proponía una serie de medidas concretas para abordar las dificultades de su instrucción: nombramiento de jueces de refuerzo y de secretarios judiciales; iniciar gestiones con la Agencia Tributaria, con la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF), la Unidad Central de Drogas y Crimen Organizado (UDYCO) para agilizar los trabajos que les son encomendados por juzgados y tribunales; así como la creación de una unidad permanente de peritos adscrita a la Audiencia Nacional.

La importancia del incremento y la complejidad de estas causas ha merecido un epígrafe propio en la última Memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado, en la que se destaca la necesidad de dotar a la Administración de Justicia de medios materiales, personales y normativos que permitan una respuesta punitiva real y eficaz.

En este mismo sentido, los jueces decanos de toda España se han adherido al acuerdo adoptado por la Junta de Jueces Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional, de 30 de enero de 2013, en relación con **la falta de medios para la investigación de delitos económicos, asuntos relacionados con la corrupción y causas complejas de relevancia social.**

El Defensor del Pueblo, lógicamente, no ha sido ajeno a esta situación y ha recibido numerosas quejas referidas al malestar ciudadano por la proliferación de los casos de corrupción política y económica. En todas ellas, los comparecientes trasladaban una serie de reflexiones personales en las que exigían una ágil y contundente respuesta punitiva a los delitos investigados, un trato judicial igualitario para todos los imputados tal y como proclama el artículo 14 de la Constitución y mostraban su rechazo a los indultos concedidos a algunos condenados por esos delitos (13012843, 13012852, 13010347 y muchos otros).

Dichos expedientes son un reflejo de la inquietud social existente, recogida también en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que ponen de manifiesto que la corrupción política y económica es una de las principales preocupaciones de los españoles.

La investigación de casos de corrupción económica conlleva, en muchas ocasiones, el envío de exhortos y comisiones rogatorias a países extranjeros que dilatan considerablemente la tramitación de las diligencias previas (13031269). En cierto caso, la investigación de una estafa piramidal con más de 8.000 afectados iniciada en el año 2009, continuaba, casi cinco años después, en fase de instrucción (13026047).

La lucha para evitar estos comportamientos delictivos que socavan los cimientos del Estado de Derecho y resquebrajan la confianza de los ciudadanos en las instituciones debe ser intensa, urgente y de carácter estructural. Es preciso recordar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su resolución 58/4, considera la lucha contra la corrupción como una política de Estado. El mecanismo procesal de formación de piezas separadas se ha revelado como una fórmula adecuada para descargar del procedimiento principal otras líneas de investigación, acelerando su tramitación, aunque no es suficiente si no se complementa con la adecuada dotación de los medios personales y materiales solicitados por las instancias judiciales.

Pero no solamente ha de reforzarse la respuesta penal –que debe ser severa y al mismo tiempo ágil, para evitar la prescripción de los delitos–, sino que, además, es imprescindible que funcionen los mecanismos de supervisión y control previos de las administraciones públicas y del Tribunal de Cuentas.

Las memorias anuales elaboradas por las fiscalías de Andalucía, País Vasco, Illes Balears y Murcia analizan rigurosamente los problemas de su práctica diaria en relación a estas causas, y plantean una serie de propuestas que tendrían que ser tomadas en consideración por parte de los órganos competentes.

Las dilaciones judiciales que traen causa en las deficiencias estructurales de los órganos judiciales de instrucción quedaron patentes en una actuación referida al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1, de San Sebastián de la Gomera. El Consejo General del Poder Judicial informó de que la pendencia de dicho órgano venía motivada por la elevada cantidad de diligencias previas que se habían acumulado en los últimos años y por la especial complejidad de la instrucción de los delitos investigados delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo, protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, delitos contra la Administración Pública, etcétera (13016350).

Por otro lado, las estadísticas trimestrales de 2013 del Consejo General del Poder Judicial, referidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, ponen de manifiesto el significativo descenso de la tasa de litigiosidad. A pesar de esos datos, la pendencia acumulada de años anteriores es tan elevada que la situación de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo continúa siendo preocupante.

La demora en los señalamientos de las vistas sigue causando evidente malestar ciudadano. En una de las quejas recibidas, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 6 de Las Palmas de Gran Canaria había señalado la fecha de la vista para el mes de noviembre de 2015 (13030422). En otro caso, referido al Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 7 de Madrid un procedimiento abreviado iniciado en el año 2012, se había señalado la fecha de juicio para el día 8 de junio de 2015. El Consejo General del Poder Judicial informó de que la demora era debida al retraso en los señalamientos que, con carácter general, presentan los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo como consecuencia del elevado número de procedimientos abreviados de que conocen, cuya tramitación requiere la celebración de juicio oral (13010885).

Especialmente significativo es el caso del expediente referido al Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Toledo. El compareciente, en representación de su padre, indicó que este había iniciado en el año 2007 un procedimiento de responsabilidad patrimonial sanitaria. La última actuación judicial era de fecha 8 de abril de 2011, estando pendiente, desde entonces, de la declaración de concluso y del dictado de la sentencia. El informe del Consejo General del Poder Judicial subrayó la inquietante situación que padecen los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Toledo, a pesar de las medidas de refuerzo que se están adoptando desde el año 2011 (13016857).

En definitiva, la optimización del rendimiento de los órganos jurisdiccionales debería ser abordada sin demora por los órganos competentes, de forma eficaz, no solo a través de las

dotaciones presupuestarias adecuadas sino también mediante la racionalización de los recursos ya existentes.

1.3. MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Como reflejo de la situación que en la actualidad se vive en España, **los órganos judiciales han visto mermados los medios materiales y de personal** con los que venían contando, rayando en ocasiones la insuficiencia para dar un servicio adecuado al ciudadano, e incluso, dificultando la propia realización del trabajo para el personal al servicio de la Administración de Justicia.

Así, en Almería, los recortes en medios materiales impuestos están provocando que no se llegue a disponer de los útiles más simples para poder desarrollar su trabajo, como son folios o bolígrafos, hasta tal punto que los letrados de oficio que deseen copia de los procedimientos deberán traer los folios necesarios para ello.

A la vista de lo anterior, se ha incoado actuación de oficio solicitando a la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía que confirme la realidad de los hechos expuestos y, en su caso, informe de las medidas que se prevé adoptar para paliar la situación descrita (13032934).

La Institución ha tenido conocimiento también de que el Palacio de Justicia de Alcoy (Alacant/Alicante), que acoge tres juzgados y otras dependencias, ha iniciado la temporada invernal sin calefacción, por no haber cargado de gasoil el depósito. Dicha situación vendría provocada por la falta de pago del suministro a la empresa proveedora, que no recarga hasta que no cobra. Esta incidencia se viene repitiendo cada invierno, obligando a los funcionarios a trabajar con las prendas de abrigo puestas, por lo que se ha solicitado información al respecto, con carácter de oficio, a la Conselleria de Justicia de la Generalitat Valenciana (13031792).

Situación contraria a la descrita es la que sufren los Juzgados de Cangas (Pontevedra) que en pleno mes de noviembre soportan temperaturas de hasta treinta grados en el interior de los despachos. Exponen que la incidencia del sol en los cristales y la piedra de color negro de la fachada del inmueble propician la acumulación de calor y no funciona el aire acondicionado, por lo que los trabajadores traen sus propios ventiladores para poder soportar el calor, habiéndose planteado abandonar sus puestos de trabajo a partir del mediodía. Esta Institución ha iniciado actuaciones de oficio con la Delegación de Justicia de Vigo, a fin de conocer las medidas que piensan adoptarse (13031800).

La sede de los juzgados de San Fernando (Cádiz), que antes albergaba un solo juzgado, ahora acoge a tres mixtos de instrucción, registro civil, despacho del fiscal, una sala para abogados y procuradores, dos salas de visitas y unos calabozos. El sistema eléctrico es insuficiente para tanta actividad, lo que provoca apagones de luz y que, por consiguiente, sea necesario reiniciar las grabaciones de los juicios. Los cables eléctricos cubren el suelo, y los archivos se encuentran en todas partes, hasta en los cuartos de baño. Señalan los funcionarios que solicitaron un armario metálico y no les garantizaron que el suelo pudiera resistir el peso.

El despacho del secretario judicial se ha convertido en un improvisado almacén de pruebas y, con el fin de respetar la identidad de los detenidos, se ha puesto un armario en la entrada del

juzgado que sirve de parapeto, lo que no impide que en casos de violencia de género se crucen las mujeres con sus agresores, porque no hay sitio en el que ellas puedan quedar mientras los hombres pasan a declarar.

A la vista de lo expuesto, se solicitó informe sobre las medidas que piensan adoptarse con el fin de dotar a los juzgados de San Fernando (Cádiz), de los medios materiales necesarios para el ejercicio de la Administración de Justicia (13032382).

1.4. SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA

El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la situación de la mediación familiar en España, tras recibirse una queja de la Confederación Estatal de Padres y Madres Separados, en la que planteaban diversas propuestas en materia familiar bajo el epígrafe “Conflictos y Violencia Familiar. Medidas urgentes”.

Al ser una de las medidas que proponían el “reconocimiento legal de la mediación familiar integral y pluridisciplinar”, el Defensor del Pueblo estimó oportuno dirigirse a las comunidades autónomas, con el objeto de que se informara sobre la situación de la mediación familiar en cada comunidad autónoma y, en particular, interesaba conocer la situación en el ámbito territorial de la comunidad de los denominados Puntos de encuentro familiar.

A la vista de la situación relatada por las Consejerías de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, y la de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha considerado oportuno efectuar sendas recomendaciones. Se señala en ellas la conveniencia de que se elabore por esas administraciones una normativa del rango debido, que realice una adecuada ordenación del régimen de funcionamiento y gestión de los Puntos de encuentro familiar de cada comunidad, los requisitos de acceso y permanencia de los usuarios al mismo, el plazo máximo de duración de la atención y las causas de su finalización, así como la cualificación profesional del personal que presta sus servicios en los mismos. Se trata de evitar las listas de espera en la atención que puedan redundar en perjuicio de los usuarios de los Puntos de encuentro familiar. En el momento de la elaboración del informe se está a la espera de recibir respuesta (12008879 y 12008904).

Por su parte, la Comunidad de Madrid informó de la creación de tres Centros de Apoyo y Encuentro Familiar (CAEF), multidisciplinares, con el objetivo de evitar la cronificación en el recurso al ofertar varias líneas de actuación, y poder atender a todas las derivaciones. La recomendación efectuada por la Defensora del Pueblo instaba a la agilización en la tramitación del contrato de gestión de los nuevos CAEF de la Comunidad de Madrid, así como en la aprobación de una regulación específica del régimen de funcionamiento y gestión de los Centros de Apoyo y Encuentro Familiar de esa comunidad.

En respuesta a la recomendación, la Consejería de Asuntos Sociales informa de que el contrato de gestión ya se encuentra en fase de adjudicación, y que se está trabajando en la aprobación normativa apuntada, razones por las cuales desde esta Institución se ha considerado conveniente realizar un seguimiento de la situación (12008889).

A raíz del fallecimiento del titular del Juzgado de lo Social número 25 de Madrid, víctima de un ataque al corazón cuando se encontraba en sede judicial, se iniciaron actuaciones de oficio con la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, para conocer si los medios y medidas de prevención de que dispone la Comunidad de Madrid son suficientes y adecuados, tanto a la casuística del edificio como a la normativa vigente.

El informe confirmaba ambos extremos, comunicando que se había contactado con la Mutualidad General Judicial a efectos de conocer la posibilidad de contar con un médico en el edificio. Por ello, se ha solicitado ampliación de la información con el fin de constatar si finalmente se destinará un médico a la sede judicial, y si dicha medida se puede hacer extensiva al resto de las dependencias judiciales de la comunidad, interesando conocer, además, la posibilidad de instalar desfibriladores en las sedes de los juzgados madrileños.

Al cierre del informe, se está a la espera de recibir la información complementaria solicitada, así como el informe inicialmente solicitado al Consejo General del Poder Judicial (13024878).

Con motivo de la actual coyuntura que atraviesa el país, son numerosas las entidades mercantiles que han entrado en concurso de acreedores, lo que ha supuesto un **notable incremento de los procedimientos concursales,** debiendo velar esta Institución por la transparencia en las designaciones de los administradores concursales.

Por ello, el Defensor del Pueblo se ha dirigido al Secretario de Estado de Justicia, con el fin de confirmar la modificación normativa que se estaría gestando en relación a la designación de los administradores concursales, para conocer las líneas y el contenido en las que se está trabajando, una vez publicado el Real Decreto 892/2013, de 15 de noviembre, por el que se regula el Registro Público Concursal.

Paralelamente, se ha solicitado información al Consejo General del Poder Judicial, que habría iniciado una investigación referida a las presuntas irregularidades en la designación de administradores concursales por parte de los juzgados de lo mercantil, estando al cierre del informe pendiente de recibir los datos solicitados (13029994).

Cabe hacer mención a una última actuación incoada de oficio dentro del apartado dedicado al servicio publico judicial, que se hace eco de la petición planteada por la junta de personal de los juzgados de Teruel sobre la imperativa necesidad de que se dote al edificio de un calabozo digno para presos y detenidos que comparecen a juicio, puesto que en la actualidad los cuartos que se usan de calabozos tienen escasamente cuatro metros cuadrados y carecen de ventanas. Se recalca también la mala distribución del edificio al ubicar en los pisos superiores los órganos más frecuentados, impidiendo la necesaria discreción y tranquilidad de espacios como el Juzgado de Violencia sobre la Mujer y el de Menores. Se espera respuesta del Departamento de Presidencia y Justicia de la Diputación General de Aragón (13031593).

1.5. REFORMAS LEGISLATIVAS

Esta Institución, a la vista de las peticiones de recurso de inconstitucionalidad de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la

Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, tras diversas gestiones de mediación ante el Ministerio de Justicia, promotor de la norma, formuló una serie de recomendaciones a ese departamento, en varios sentidos:

- reducir considerablemente la cuantía de las tasas de la primera instancia civil y contencioso-administrativa, al existir un alto riesgo de poder ser lesivas en casos individualizados;
- eliminar las tasas en primera instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando se enjuiciasen procedimientos administrativos sancionadores;
- eximir de tasas en el procedimiento de ejecución hipotecaria y la exención al abono de las costas de la parte contraria en el caso del ejecutado;
- eximir el pago de tasas en los recursos de suplicación y casación en el orden social, así como también en la ejecución judicial de los arbitrajes;
- tener en cuenta el criterio de capacidad económica con el fin de establecer tasas más o menos elevadas, en función de las diferentes circunstancias que puedan concurrir en las personas jurídicas;
- moderar las tasas establecidas en el ámbito de los recursos con el fin de no impedir el acceso a los mismos.

Finalmente, se solicitaba una tramitación diligente de la nueva ley de asistencia jurídica gratuita, con el fin de evitar el pago de tasas para los beneficiarios de esta ley.

Con ello se quería mejorar de manera inmediata el acceso a la justicia, sin esperar a lo que eventualmente pudiera decir el Tribunal Constitucional en los recursos presentados por otros sujetos legitimados.

El Ministerio de Justicia aceptó gran parte de las recomendaciones formuladas por esta Institución, lo que motivó la publicación del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, que reformó sustancialmente la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, dándose así cumplimiento de manera rápida y efectiva a las recomendaciones efectuadas (12086989).

1.6. VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia contra las mujeres constituye una grave vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la igualdad, que cuestiona su dignidad y seguridad.

Con el fin de mantener actualizada la información de que dispone esta Institución en la lucha contra la violencia de género, y promover las sugerencias o recomendaciones que pudieran resultar oportunas, se han incoado actuaciones paralelas con diversos organismos implicados en la materia. Al Fiscal General del Estado se le solicita que transmita una información global de la situación en el territorio español, realizando para ello una comparativa entre las órdenes de protección pedidas por las víctimas y las finalmente concedidas por los juzgados, relacionando dichas cifras con el número de muertes o agresiones que hubieran requerido atención hospitalaria.

En términos similares se han iniciado actuaciones con el Observatorio de la Violencia de Género del Consejo General del Poder Judicial, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ,y la Dirección General de la Policía, a los que además se ha solicitado información sobre protocolos y medidas que estuviera previsto activar en el año 2014.

La Comisión de Violencia de Género Interterritorial de Salud ha hecho público su informe anual, en el que se ponen de manifiesto datos tan importantes como el hecho de que en el año 2012 los servicios sanitarios de las comunidades autónomas detectaron 11.955 casos de malos tratos, físicos o psicológicos. A la vista de los resultados positivos de la labor de detección y apoyo que ofrecen los servicios sanitarios, interesa conocer a esta Institución los protocolos y medidas actualmente vigentes para orientar la actuación de los médicos y enfermeras, así como los protocolos que estuviera previsto activarse en el año 2014.

La última Administración consultada ha sido el Ministerio de Justicia, del cual se solicitó información sobre **el estado de tramitación del Estatuto de la Víctima,** así como de cualquier otra iniciativa legislativa en materia de violencia de género (13033522).

Otra actuación con carácter de oficio fue la provocada por la muerte de una mujer, a manos de su exmarido, que contaba con doce antecedentes de maltrato y quebrantamiento de condena, teniendo vigente una orden de alejamiento de la víctima en el momento en el que se produjeron los hechos. Se solicitó informe a la Dirección General de la Guardia Civil con el fin de conocer la intervención desarrollada por efectivos de ese departamento, así como el resultado de la investigación interna que pudiera haberse tramitado. Al propio tiempo, se pidió informe a la Fiscalía General del Estado para saber si se solicitó la adopción de alguna de las medidas previstas en el artículo 48.4 del Código Penal (13031883).

Los últimos actos de violencia familiar y de género han puesto de relieve una situación que hasta ahora no había sido abordada en su justa medida. Son los daños colaterales que sufren los menores cuando el progenitor ejerce violencia de género sobre su madre, así como el uso que de los hijos se hace por parte de los progenitores inmersos en un proceso de separación o de divorcio.

Vista la magnitud del problema que empieza a aflorar, se han iniciado actuaciones de oficio con el Secretario de Estado de Justicia, al que se han planteado cuestiones, entre ellas, la necesidad de que todos los partidos judiciales dispongan de Juzgados de Violencia sobre la Mujer y la imprescindible implantación de unidades de valoración integral de violencia de género en los juzgados.

En respuesta a la petición de información, se comunicó que, por acuerdo del pleno del Consejo General del Poder Judicial, se estableció que en aquellos partidos en los que no se creasen juzgados de violencia sobre la mujer exclusivos, el conocimiento de dichos asuntos correspondería a uno de los juzgados de instrucción o de primera instancia e instrucción, compatibilizando estas funciones con las del resto del orden jurisdiccional de su partido judicial.

En todas las comunidades autónomas que no tienen transferida la competencia (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Illes Balears y Extremadura) se han implantado unidades de

valoración integral de violencia de género en todos los institutos de medicina legal. Está pendiente la implantación de los institutos en Ceuta y Melilla, donde hasta la fecha dicha función la vienen realizando los equipos psicosociales de los juzgados (13015986).

1.7. MENORES INFRACTORES

En el mes de septiembre de 2013 falleció un menor de quince años de edad en su habitación del Centro de Menores Infractores Albaidel (Albacete). Dos técnicos de la Institución se desplazaron hasta el centro con el fin de entrevistarse con el personal, los menores internos que voluntariamente quisieran, y revisar el expediente del menor. Habiendo detectado varios problemas, se ha solicitado, por medio de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que se expliquen las razones por las cuales no se activó el protocolo para la prevención de suicidio y, en su caso, las razones por las cuales se consideró oportuna su desactivación.

Se ha instado al centro para que proceda a la mayor brevedad posible a sustituir todas las barras metálicas de las habitaciones de los menores por repisas de obra, teniendo en cuenta que seguían instaladas dos meses después del hecho y a pesar de haber sido un elemento fundamental para el fatal desenlace.

Asimismo, se ha solicitado la revisión del protocolo interno de funcionamiento del centro, proponiendo el incremento de la plantilla de personal con el fin de que cada profesional, tanto personal de vigilancia como técnicos de atención al menor, puedan dar efectivo cumplimiento a las tareas encomendadas, informando, en todo caso, de las medidas que piensan adoptarse, tanto a nivel personal como de medios materiales para evitar que se repitan hechos como el sucedido (13028271).

Tras la visita girada por miembros del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura al Centro de Menores Infractores Sograndio, en Oviedo, se pudo constatar que durante el año 2012 solo una abogada, y únicamente una vez, visitó a un menor cliente suyo en el centro. Hasta junio del año 2013 solo una letrada se había personado en el centro para entrevistarse con un menor.

Sin perjuicio de que dicha práctica suele ser común en casi todos los centros del territorio nacional, según se ha constatado en las muchas visitas realizadas por esta Institución, se han iniciado actuaciones con el Colegio de Abogados de Gijón, con carácter de oficio, al considerar que dichas conductas profesionales pueden vulnerar los legítimos intereses de los menores ingresados y sus derechos a la defensa y a la asistencia letrada, consagrados en el artículo 24 de la Constitución (13024892). El Defensor del Pueblo considera que **la defensa jurídica del menor privado de libertad debe ser más real y efectiva,** y que la actitud de la abogacía más activa en cuanto a su presencia y asistencia cotidiana en los centros de menores infractores.

A través de una letrada en ejercicio del Colegio de Abogados de Madrid, se tuvo conocimiento de que una menor ingresada en el centro de reforma “El Laurel”, en cumplimiento de una medida

judicial, había solicitado mantener una entrevista con ella. A tal fin, el 12 de noviembre de 2013, contactó telefónicamente con el centro para concertar la cita. Al no recibir respuesta, el siguiente día 13, vía fax, reiteró su petición, haciendo constar expresamente que se acreditaría mediante el pertinente volante expedido por el Colegio de Abogados de Madrid, así como también con su carné profesional.

Con posterioridad, recibió una llamada de una trabajadora del centro, indicándole que para poder llevar a cabo la entrevista solicitada debería personarse en el juzgado como letrada de la joven, a pesar de que esta visita lo era en calidad de "expresamente llamada", no como defensora de la joven, máxime cuando ignoraba el motivo y la razón de la entrevista. El centró consideró que en esos términos no se podía acceder a su petición, y que únicamente se podría realizar la comunicación si la menor lo solicitaba, pero como una comunicación ordinaria o como con cualquier otro profesional, no en su condición de letrada. A la vista de estos hechos se solicitó un informe de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, y se está a la espera de su remisión (13031449).

1.8. REGISTRO CIVIL

En 2013 se han concluido las actuaciones, que permanecían abiertas desde 2008, sobre la efectiva aplicación del sistema Inforeg en la Comunidad Autónoma del País Vasco, como consecuencia del convenio entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de dicha comunidad, consiguiéndose que estuviese operativo en la totalidad de los juzgados de Paz de la misma (08013088). Durante los dos primeros meses de 2013 se recibieron varias quejas debió a la inoperatividad temporal del sistema Inforeg que se resolvió en marzo (13006691).

1.8.1. Insuficiente dotación de medios humanos que provoca demoras en la atención al público

Persiste el colapso, del que se ha dado cuenta en informes previos, que padece un buen número de registros civiles concretos y que afecta, sobre todo, a los expedientes matrimoniales y de nacionalidad. En particular, las quejas por este motivo se han referido en la Comunidad de Madrid, a los registros civiles de Torrejón de Ardoz, Alcalá de Henares, Alcobendas, Getafe, Fuenlabrada, Navalcarnero, Collado-Villalba, Parla y Alcorcón (13030022, 13030544, 13006634, entre otras).

En la Comunitat Valenciana la mayoría de las quejas se han referido a los registros civiles de Ontinyent, Elche/Elx, Mislata, Sagunto, Vinaròs y Dénia (13028391, 11009457, 10021253, entre otras).

En la Comunidad Autónoma de Cataluña la mayoría de las quejas se han referido a los registros civiles de Barcelona, Sabadell, Igualada, L'Hospitalet de Llobregat, Mataró, El Vendrell, Santa Coloma de Gramanet, Manresa y Figueres (13025229, 12000954, 12036237, entre otras).

En la Comunidad Autónoma de Canarias la mayoría de las quejas se han referido a los registros civiles de Las Palmas de Gran Canaria, Telde, Lanzarote, Granadilla de Abona y, muy especialmente, a Puerto del Rosario (11007015,10019497, 12123399, 13031695 y 13027179).

En todos los casos anteriores se trata de poblaciones donde se ha concentrado un gran porcentaje de población inmigrante joven, respecto de la población autóctona, generándose un crecimiento exponencial de los servicios que se demandan, tanto por solicitudes de nacionalidad, como por expedientes matrimoniales e inscripciones de nacimiento, sin que se hayan adecuado las plantillas a las características demográficas de tales poblaciones. A esas áreas geográficas, que vienen padeciendo durante años el colapso que se refiere, se han sumado durante 2013, por diferentes razones, los registros civiles de Zaragoza, en la Comunidad Autónoma de Aragón; y los de Granada, Córdoba, Sevilla, Jerez de la Frontera y Puerto Real (Cádiz), en la Comunidad Autónoma de Andalucía (F13023855, 13030029, 13024281, 13030272 y 13008838).

En todos los casos expuestos, la competencia, en materia de dotación de medios humanos y materiales de los registros civiles, atañe a las respectivas comunidades autónomas mencionadas. Se han aceptado varias sugerencias y recomendaciones para incrementar la dotación humana y material de varios registros.

En la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana se han reforzado determinados registros, aumentando la plantilla, o por medio de personal temporal, sin que los incrementos hayan permitido la normalización del servicio. La Comunidad Autónoma de Cataluña, pese a reconocer las carencias, y que se trata de los registros donde se han comprobado las mayores demoras, ha rechazado las recomendaciones formuladas, alegando que el refuerzo de personal solicitado en materia de nacionalidad afectaría a inscripciones de nacimiento, defunción, matrimonio u otros (13013742 y 13012434).

Han aumentado las quejas nuevas respecto de registros civiles en Andalucía, en los que se ha comprobado una restricción de las dotaciones materiales y personales, así como, en algunos casos, la supresión del horario vespertino de atención al público. En la Comunidad Autónoma de Aragón sólo se han presentado quejas por el funcionamiento del registro civil de Zaragoza. La aceptación de la recomendación formulada ha permitido duplicar el número de ciudadanos que son atendidos, pero sin que se hayan subsanado plenamente las deficiencias y carencias detectadas (13023855).

Se han de señalar también las quejas referidas a los registros civiles de Ciutadella, Maó y Eivissa (Illes Balears); Tarancón (Cuenca), e Illescas (Toledo) (12002308, 13031021, 13031094 y 13031046).

Por lo que se refiere al funcionamiento del Registro Civil Central, se ha apreciado durante 2013 una sustancial reducción de las quejas recibidas gracias a los cambios introducidos en la organización, y a la implantación del sistema de cita previa telemática, de lo que se dio cuenta en informes anteriores. No obstante, persisten, aunque en menor número, las que tienen por objeto la demora en la inscripción de matrimonios y en la tramitación de los expedientes de nacionalidad. En diciembre de 2013 se estaban tramitando los expedientes matrimoniales que habían tenido entrada en marzo de 2012, lo que supone haber reducido la demora media de más de dos años a quince meses. Se ha informado de que en breve se adoptarán nuevas medidas para que durante el verano de 2014 la dilación se haya reducido a un mes (12000650).

1.8.2. Plan Intensivo para la Tramitación de Expedientes de Nacionalidad (PIN)

Para agilizar la resolución de más de cuatrocientos mil expedientes de nacionalidad que se hallaban pendientes de tramitación, correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012, la Secretaría de Estado de Justicia firmó un convenio el 25 de junio de 2012 por el que se concertaba una encomienda de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles, en la que han participado más de mil registradores. Tal encomienda no comprendía a los expedientes que ya se hallaban en trámite, correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009, lo que ha provocado las quejas de estos solicitantes.

En un primer momento se digitalizaron todos los expedientes de nacionalidad, comprendidos en el ámbito de la encomienda de gestión, para evitar el trasiego en soporte papel entre los diferentes registros, el Colegio de Registradores, los Consulados y el Ministerio de Justicia, y para proceder a la notificación también digital de la resolución que concede la nacionalidad al Registro Civil concernido, que habría de tomar juramento en el plazo de ciento ochenta días, plazo que incumplían buena parte de los registros mencionados, por las mismas razones ya expuestas, alcanzando demoras superiores al año. Con posterioridad, se está procediendo a la digitalización del resto de los expedientes que no habían quedado comprendidos dentro de la encomienda.

A 31 de diciembre de 2013 se habían digitalizado 601.412 expedientes desde el inicio del Plan Intensivo de Nacionalidad. 448.557 expedientes habían sido tramitados por los Registros. En 57.759 expedientes se solicitó documentación adicional; 419.834 habían sido ya informados, y 395.880 de estos habían sido ya resueltos por el Ministerio de Justicia. El total de páginas digitalizadas ascendía a 36.800.803.

Para agilizar aún más la tramitación, se procedió a otra encomienda de gestión, en abril de 2013, en este caso a los notarios, para que se realizase ante ellos la jura o promesa de fidelidad al Rey, a la Constitución y a las leyes, evitando así las demoras, en muchos casos superiores al año, que en los trámites de notificación de la resolución que concede la nacionalidad y en la concertación de la cita para proceder a la jura, incurrían los referidos registros.

No obstante, todas estas medidas han tenido una eficacia desigual según el registro competente para proceder a la inscripción de nacimiento y a la expedición del certificado que permite obtener el DNI a las personas a las que se les ha concedido o reconocido la nacionalidad. Donde el Registro no se hallaba colapsado, se ha dado el caso de obtener el DNI a los veinte meses de haber solicitado la nacionalidad, dentro del mes siguiente a la resolución que la concedía. En otros casos, ese plazo puede superar los siete años desde que se presentó la solicitud, y año y medio desde que se dictó la resolución. En un primer momento, muchos registros se resistieron a culminar las inscripciones de los nacimientos de quienes habían jurado ante notario, alegando falta de competencia y poniendo en cuestión la instrucción de 5 de julio de 2013, sobre el procedimiento a seguir para jurar ante notario. Entre ellos los de Barcelona, Getxo (Bizkaia), Palma de Mallorca y Puerto del Rosario (Las Palmas), lo que provocó un gran número de quejas de los ciudadanos afectados por el desigual criterio de aplicación de la referida instrucción entre unos y otros registros (F13002085, 13025087).

Debe destacarse el trabajo realizado por el Ministerio de Justicia para hacer frente, por medio de sendas encomiendas, al ingente volumen de solicitudes de nacionalidad presentadas durante

el período 2010-2013, durante el que ingresaron 600.732 expedientes de nacionalidad por residencia. De los expedientes resueltos durante los años 2010, 2011 y 2012 se han concedido el 85% y denegado el 15%. De los más de 460.000 expedientes iniciados esos años están aún pendientes de resolución unos 77.000.

Esta celeridad contrasta con las demoras que afectan a varios miles de expedientes aún sin resolver de los años 2007, 2008 y 2009. Asimismo, se ha de hacer referencia a las quejas por denegaciones de nacionalidad, por no acreditar buena conducta cívica, falta de integración y error en el cómputo del plazo de residencia exigido, debido a la diferencia de criterios aplicados por los registradores, que asumieron la encomienda, respecto a los que seguían los encargados de los registros civiles.

1.8.3. Quejas más relevantes en materia de nacionalidad

Se siguen recibiendo numerosas quejas, especialmente tras las tramitaciones llevadas a cabo conforme al Plan Intensivo de Nacionalidad, en las que los solicitantes de nacionalidad española se lamentan de la denegación de la nacionalidad española por la ausencia de una integración social difícil de objetivar. Por ello, el Defensor del Pueblo se dirigió al Ministerio de Justicia, con el fin de conocer si se había valorado la posibilidad de unificar los criterios que actualmente se aplican en las entrevistas personales, realizadas a los solicitantes de nacionalidad española en los distintos registros civiles, en orden a que las preguntas que se formulan se encuentren dentro de unos parámetros que impidan la existencia de inseguridad jurídica, y puedan causar desigualdades respecto a la valoración que, posteriormente, se realice acerca de su grado de integración en la sociedad española.

En su respuesta, el citado organismo señala que la actual Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, cuya entrada en vigor se difirió al 23 de julio de 2014, se hace referencia en su disposición adicional tercera a los expedientes de nacionalidad por residencia, estableciéndose en la misma que ‘las solicitudes de adquisición de nacionalidad española por residencia se iniciarán y tramitarán por los órganos de la Administración General del Estado que determine el Gobierno mediante Real Decreto’. No obstante, hasta dicha entrada en vigor, el expediente es instruido, conforme a las reglas generales, por el encargado del Registro Civil del domicilio del promotor, que en este caso es un juez.

La complejidad del procedimiento, que combina la intervención de los registros civiles con la de la Administración General del Estado, junto al incremento de solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia, han obligado a la Dirección General de los Registros y del Notariado a elaborar diversas instrucciones, relativas a la tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia. La de 26 de julio de 2007 (BOE de 8 de agosto de 2007), sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia, pretendió, entre otras cosas, ‘recordar la importancia que la inmediación del encargado del Registro Civil tiene en el examen del grado de integración de extranjero en la sociedad española’. Se requiere a los encargados de los registros civiles, de acuerdo con la interpretación que los tribunales de Justicia (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) dan al requisito de integración del artículo 22.4 del Código Civil, en relación con el artículo 221 del Reglamento del Registro Civil, que comprueben

que la integración deriva de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales que tienen su reflejo en la Constitución española, y del grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como el arraigo familiar.

A la Dirección General de los Registros y del Notariado compete resolver el expediente, valorando todos y cada uno de los informes pertinentes recabados al efecto, sin perjuicio de la facultad de acordar la práctica de un nuevo examen de integración, si fuera necesario. El Defensor del Pueblo considera que sería deseable que se introdujeran parámetros objetivos para apreciar la integración a la sociedad española de cada uno de los solicitantes de adquisición de nacionalidad por residencia en el nuevo procedimiento que se diseñe en el futuro Reglamento del Registro Civil (13010264, 13019811, 13028393 y 10012959).

Tras la puesta en marcha del Plan Intensivo de Nacionalidad se han recibido un significativo número de quejas, por parte de ciudadanos que han visto denegadas sus solicitudes de nacionalidad por no acreditar buena conducta cívica, debido a que los certificados de antecedentes penales aportados se hallaban caducados, cuando fueron examinados por los registradores mercantiles y de la propiedad inmobiliaria, siguiendo un criterio diferente al que se aplicaba por los encargados de los registros civiles y sin ofrecer la oportunidad de subsanar un vicio de procedimiento de naturaleza subsanable. La Secretaría de Estado de Justicia reconoció la irregularidad, ofreciendo como solución la revocación de las resoluciones denegatorias tras la interposición del pertinente recurso. Por parte de esta Institución se ha recomendado la revocación de oficio de estas resoluciones y se está a la espera de la preceptiva respuesta, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (13025410).

Se han recibido también quejas por parte de ciudadanos que han visto denegadas sus solicitudes de nacionalidad, por no haber cumplido el plazo previo de residencia. En todos los casos en que se ha comprobado que la denegación podía considerarse improcedente, por un eventual error en el cómputo del plazo de residencia exigido, se ha sugerido la revocación de la resolución denegatoria.

Otro grupo de quejas se refiere a la demora por parte de la Dirección General de la Policía en remitir la información que se le requiere durante la tramitación de expedientes de nacionalidad, motivada normalmente por el retraso en que incurría la comisaría local competente. Son especialmente reseñables las demoras detectadas en las comisarías de Ceuta, Melilla y Benidorm (Alacant/Alicante) (13019473 y 13023810).

Para finalizar este apartado, se hace referencia a las quejas recibidas por extravíos de expedientes (frecuentemente de nacionalidad, aunque también expedientes matrimoniales). En estos casos, se sugiere su reconstrucción y tramitación preferente. Esta situación se ha detectado en expedientes tramitados en Elche/Elx; Eivissa; Alcorcón y Parla (Madrid) (11019434, 12277681, 11019434 y 10019497).

1.8.4. Implantación del sistema de cita previa en registros civiles concretos

Persisten las quejas motivadas por la ausencia de un sistema de cita previa, o el mal funcionamiento del mismo cuando existe, o una demora excesiva en la concertación de la misma respecto

de registros civiles concretos. Se ha recomendado la implantación de un sistema de cita previa telemática, análogo al que ya funciona en el Registro Civil Central y otros del ámbito territorial de competencia ministerial, para evitar la formación de largas colas, incluso de madrugada, sin garantía de ser atendidos, en los registros que más lo necesiten, en la comunidades de Madrid, Comunitat Valenciana y en las comunidades autónomas de Cataluña y Canarias.

En algún caso, como Cataluña, la Administración ha argumentado que, ante la próxima entrada en vigor de la ley del Registro Civil en julio de 2014, no se considera necesario implantar el referido sistema, ni incrementar la dotación de medios humanos en los registros civiles ubicados en la misma.

En la Comunitat Valenciana ya se ha implantado en los registros de Valencia, Torrent (València/Valencia), Castellón, Elche, Benidorm, Alicante y Torrevieja (Alacant/Alicante), y la Administración ha aceptado la recomendación para implantarlos en el resto que lo requieren, como Ontinyent, cuando lo permita la disponibilidad presupuestaria (11023904, 11020390, 11024557, 12000430, 12002820).

En la Comunidad Autónoma de Aragón el sistema de cita previa telemática está implantado, pero es poco efectivo por la dificultad de acceder al sistema. Ha sido el caso del Registro Civil de Zaragoza, al que se recomendó el incremento de medios humanos, cuya aceptación ha permitido duplicar el número de citas que son concertadas (F13023855 y 13030029).

En muchos registros se exige cita previa, pero la cita no es telemática, sino presencial, lo que no evita las colas y el plazo de espera para la formalización, desde que se solicita, se prolonga, incluso, durante años. En el caso de algunos registros de Cataluña, como el de Santa Coloma de Gramenet, en 2013 se estaban otorgando citas para 2019. En el caso del Registro Civil de Barcelona, se ha rechazado la recomendación formulada para que se establezca un sistema de cita previa que evite la duplicación de citas en diferentes registros, dando lugar a incomparecencias, que distorsionen la eficacia en la gestión de los recursos limitados de que se dispone en el Registro Civil de Barcelona (12001736).

1.8.5. Resolución de recursos

En 2013 no se han reducido los plazos medios de resolución de los recursos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. En pasados ejercicios se había reconocido una demora superior a los dos años. Pese a reiterar la solicitud de información, no se ha conseguido conocer los plazos medios de resolución de las diferentes clases de recursos, por lo que se ha recomendado tanto la realización de los estudios pertinentes, como el incremento de personal, que permita reducir los plazos (09015930).

Como se ha indicado, una de las cuestiones que no se han subsanado en el Plan Intensivo de Nacionalidad se refiere al incremento de los recursos interpuestos contra las denegaciones de la nacionalidad solicitadas, entre otros motivos, por no haber dado la oportunidad de aportar documentación en vigor cuando la aportada había caducado, discrepancia con la valoración del examen de integración y en el cómputo del plazo previo de residencia exigido (13025410, F13002085 y 13019811).

1.8.6. Registros consulares

Durante 2013 el mayor número de quejas relativas a los registros civiles consulares se refieren al funcionamiento del Consulado General de España en La Habana (Cuba), en relación con la demora en la tramitación de las solicitudes de nacionalidad en aplicación de la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Se recomendó que se valorase la oportunidad de dotar, al menos temporalmente, a dicha oficina de personal de refuerzo, de modo que se garantice la efectiva documentación de la población española inscrita y se agilice la tramitación de los expedientes de nacionalidad aún pendientes que, en diciembre de 2013, eran 25.000. En esa fecha se estaban analizando y calificando las documentaciones presentadas en noviembre de 2011 (10013306, 11014632, 12002046 y 11010073). En el momento de elaboración de este informe se ha recibido respuesta que está pendiente de valoración, por lo que se dará cuenta del resultado de la actuación en el próximo informe anual.

En febrero de 2013 la Secretaría de Estado de Justicia aceptó la recomendación para que, en las resoluciones denegatorias de la inscripción de matrimonios entre españoles y nacionales del país donde se ubica el Consulado, se individualicen y motiven suficientemente las respuestas (10033470).

1.9. ABOGADOS Y PROCURADORES

Durante el año 2013, el Defensor del Pueblo ha continuado supervisando la actuación de los colegios profesionales y sus relaciones con los colegiados. Asimismo, ha velado por el respeto del derecho de defensa, iniciando cuantas actuaciones ha estimado oportunas con el fin de garantizar el efectivo ejercicio del mismo.

La Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, fija en su artículo 11 **los requisitos para ejercer la labor de mediador.** Sin embargo, el Colegio de Abogados de Madrid había establecido en los estatutos de su Centro de Mediación que para ejercer como mediador era preciso, además de ser abogado en ejercicio colegiado en ese colegio, una antigüedad mínima de 3 años en el ejercicio de la abogacía, sin sanción en el expediente profesional y estar al corriente de todas las obligaciones colegiales y especialización concreta en la materia de actuación.

Constatado que el Colegio de Abogados de Madrid exigía unos requisitos mayores a los legalmente establecidos, tras diversas comunicaciones, se recomendó a ese colegio que revisara los estatutos del Centro de Mediación del Colegio de Abogados de Madrid, ajustándolos estrictamente a lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. El Colegio de Abogados de Madrid ha aceptado la recomendación formulada e informado de la modificación de los estatutos del centro en el sentido propuesto (13005482).

Una letrada puso en conocimiento de la Institución que, en un primer momento, se había entrevistado con su cliente, en la UVI de un centro hospitalario en el que estaba detenido e

ingresado, sin que los agentes que lo custodiaban impidieran dicha entrevista. Días después, y una vez que la comisión judicial había tomado declaración al detenido, los agentes que en esos momentos le custodiaban aludieron a la existencia de una normativa que impedía la entrevista con ingresados detenidos en dicha unidad, siempre y cuando estuvieran acusados de un delito contra la salud pública, por lo que se le impidió reiteradamente el acceso.

Ello motivó que el Defensor del Pueblo formulase un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía para que se observe un respeto escrupuloso del ejercicio del derecho de **asistencia letrada a los detenidos y presos** que se encuentren bajo custodia policial, derecho fundamental proclamado en el artículo 17.3 de la Constitución española. Recientemente la citada Dirección General ha contestado en el sentido de que este recordatorio será tenido en cuenta en actuaciones posteriores (12012344).

La Decana del Colegio de Abogados de Madrid interpuso una queja por las actuaciones del instructor y secretario de un atestado de la Brigada Provincial de Información de Madrid, al incorporar a la diligencia manifestaciones que vulneraban el derecho de defensa y atentaban al debido respeto a la profesión de un abogado, a su libertad e independencia, toda vez que se identificaba y calificaba ideológicamente a ese profesional en relación con las causas defendidas y con acciones de sus clientes.

Dado que la práctica policial en este caso vulneraba la presunción de inocencia del detenido, por el solo hecho de haber designado un abogado particular concreto para su defensa, cercenando el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia letrada de los detenidos por abogados de su libre elección, quienes además deben actuar con la necesaria libertad e independencia garantizadas en la normativa vigente, se formuló una recomendación a la Dirección General de la Policía para que se dictasen las instrucciones oportunas en orden a evitar que se hiciese mención en los atestados policiales a toda referencia o calificación de los abogados, en razón de sus clientes, así como evitar las referencias a los letrados en virtud de su ideología o intervención en determinadas causas a lo largo de su trayectoria profesional. Se está a la espera de recibir contestación a esa recomendación (13009971).

Se encuentra en trámite una actuación de oficio, tras conocerse que la Junta de Andalucía adeuda 6,5 millones de euros a los letrados de Málaga por los servicios prestados de asistencia jurídica gratuita durante los tres primeros trimestres del año 2013. Al parecer, la Consejería de Justicia e Interior de la Junta ha efectuado el pago del 20% de la cantidad adeudada por los servicios profesionales prestados en el primer trimestre del año 2013, y tiene previsto abonar el resto pendiente de ese primer trimestre, en el primer trimestre del año 2014, desconociendo cómo se va a abonar el resto de lo adeudado. En la fecha de elaborar este informe, no se ha recibido la contestación oficial de la Consejería (F13030798).

Igualmente, la Generalitat Valenciana también adeudaba 14 millones de euros a los letrados de Valencia por los servicios prestados de asistencia jurídica gratuita, correspondiendo dicha cantidad al período de tiempo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2013. El Colegio de Abogados de Valencia había reclamado a la Consejería de Gobernación y Justicia el abono de dicha cantidad, toda vez que la partida presupuestaria para ese concepto ascendía a la cantidad de 18,5 millones de euros, de los que ya se deberían haber abonado los 14 millones reclamados,

entendiendo que con estos retrasos se estaban perjudicando los derechos de los integrantes de ese colectivo profesional. Se ha iniciado una actuación de oficio por estos hechos (13031152).

El presidente del Consejo General de Procuradores de España y diversos representantes de ese colectivo profesional expusieron su preocupación con algunos contenidos del **anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales,** de 2 de agosto de 2013, en fase de información pública y, en concreto, la desaparición de la incompatibilidad con el ejercicio de la abogacía y la eliminación de los aranceles.

Desde la perspectiva de la Institución, la eliminación de la reserva de actividad de la procuraduría –que pasaría a ser compartida por abogados y procuradores, indistintamente– con la consiguiente compatibilidad entre los ejercicios de las profesiones de abogado y procurador, así como la desaparición de los actuales aranceles de procuradores, podrían tener efectos sobre el funcionamiento cotidiano de la Administración de justicia con respecto a la eficiencia y los costes para el ciudadano, por lo que se formuló una recomendación al Ministerio de Economía y Competitividad en el sentido de que se adopten las iniciativas necesarias para que la futura Ley de Servicios y Colegios Profesionales respete, en la medida en que sea compatible con las disposiciones de la Unión Europea, el modelo español de procurador de los tribunales, fundado en la incompatibilidad entre los ejercicios de las profesiones de abogado y procurador -sustancialmente diferentes- y en el pago de los servicios prestados mediante arancel, regulando esta actividad profesional de modo que la reforma no suponga un incremento de los costes del servicio de la justicia y de los pagos que deban efectuar los ciudadanos. Está pendiente la recepción de la contestación del departamento ministerial (13030154).

1.10. FEDATARIOS PÚBLICOS

Continúan siendo escasas las quejas que denuncian conductas de esos colectivos; han continuado actuaciones relacionadas con los fedatarios públicos, notarios y registradores, cuando de su actuar profesional se han podido ver perjudicados los derechos de los ciudadanos.

Un ciudadano expuso que no habían obtenido resultado las gestiones llevadas a cabo ante el Juzgado de Primera Instancia número 32 de Madrid, para proceder a emitir un mandamiento de la cancelación de una hipoteca que gravaba un piso de su propiedad, debido a que no se localizaban las actuaciones, ya que en su momento el empleado del registro que extendió la nota marginal olvidó hacer constar el número de los autos, razón por la que no se podía expedir el mandamiento.

La Dirección General de los Registros y del Notariado comunicó que en el asiento de presentación que causó el mandamiento original se incluían dos fincas más del mismo registro. Consultado el historial registral de las fincas y tras comprobarse que una de ellas correspondía al piso propiedad del compareciente, se procedió a la identificación de la propiedad, razón por la que se cerró esta actuación (12028179).

En el informe correspondiente al año 2012 se hizo referencia a la investigación iniciada como consecuencia de un embargo llevado a cabo sobre la propiedad de unos ciudadanos, incorrecta-

mente efectuado al producirse un error en la identidad de los mismos. Tras las gestiones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo, una vez formulada una recomendación al Decano Presidente del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en el sentido de que se resolviese favorablemente el expediente incoado como consecuencia de los graves perjuicios ocasionados a los titulares registrales, que habían sufrido la pérdida de su propiedad por estos hechos, se procedió finalmente a indemnizar a los perjudicados (10020119).

1.11. NIÑOS ROBADOS

Tras la publicación el 26 de diciembre de 2012 de la Circular 2/2012 de la Fiscalía General del Estado sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos, pocas novedades pueden destacarse. La recepción de quejas durante el año 2013 ha ido en claro descenso, debido a que la mayor parte de los ciudadanos afectados está en la actualidad debidamente informados de los pasos a seguir y de los organismos ante los cuales puede acudir en solicitud de información y de búsqueda de datos.

Por un lado se ha creado el “Servicio de Información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos” en el Ministerio de Justicia en coordinación con otros organismos administrativos. Este Servicio facilita los datos y la información administrativa disponible sobre la filiación natural.

Muchos casos que han sido denunciados ante la Fiscalía General del Estado o los juzgados, o bien están actualmente siendo tramitados en sus correspondientes procedimientos, o bien las diligencias de investigación abiertas por la Fiscalía han sido archivadas, por no existir indicios suficientes sobre la comisión del delito, o se ha dictado por el juzgado el correspondiente auto de sobreseimiento de las diligencias judiciales, por no resultar acreditada la comisión del delito.

Ante dicha situación, el Defensor del Pueblo informa a los interesados de la imposibilidad de intervenir en causas judicializadas o que hayan sido sobreseídas o archivadas, sin perjuicio de transcribirles el contenido esencial de la Circular de la Fiscalía antes aludida, en la que se contemplan otras actuaciones de índole procesal y civil que, igualmente, están a disposición de los afectados por la sustracción de menores recién nacidos. Entre posibles actuaciones cabe mencionar la recurribilidad en casación de autos de archivo, cuando ninguna persona estuviera imputada o procesada, el ejercicio de las acciones civiles de reclamación de la filiación verdadera (artículos 131 y ss. del Código Civil), la impugnación de la ficticia (artículos 136 y ss.) y la compensación económica de los perjuicios morales irrogados en concepto de responsabilidad civil extracontractual (artículo 1902 del Código Civil).

2. CENTROS PENITENCIARIOS

2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Al finalizar el año 2013, 66.995 personas se hallaban privadas de libertad en nuestro país en 97 centros penitenciarios. De ellas, 61.890 eran hombres (92,38%) y 5.105 mujeres (7,62%). En cuanto a la condición de preso preventivo o penado, 9.294 personas se encontraban en la primera situación jurídica (8.463 hombres y 831 mujeres) y 57.701 en la segunda (53.427 hombres y 4.274 mujeres). Por comunidades autónomas, destaca Andalucía con 15.245 presos, seguida de Cataluña (9.844) y Madrid (8.920). El 24 de mayo se alcanzó la cifra más alta del año (69.081 internos) y al cierre del año la más baja, antes indicada (66.995 el 27 de diciembre).

Si comparamos estas cifras (datos oficiales a 27 de diciembre de 2013) con el comienzo del año (datos oficiales a 4 de enero de 2013), observamos un descenso de la población total desde las 68.565 personas a 66.995 (-2,28%). El descenso porcentual es similar en hombres y en mujeres: si en hombres se ha pasado de 63.344 a 61.890, con un descenso del 2,41%, en mujeres se ha pasado de 5.221 a 5.105, con un descenso del 2,25%.

El descenso acumulado en los dos últimos años se acerca al 5% de la población reclusa total, lo que pudiera facilitar la gestión de los centros y el tratamiento penitenciario, en el actual contexto de restricciones presupuestarias.

En términos cuantitativos, se han recibido 541 quejas de internos (580 el año anterior). Las actuaciones de oficio en esta materia han sido 49, diez más que el año anterior.

Sobre las recomendaciones en este ámbito, deben destacarse las aceptaciones de las emitidas sobre la implantación de un programa de prevención de sobredosis (10030430, gestión del envío de objetos de valor propiedad de los internos (10024932)[2] y presentación de reclamaciones por los ciudadanos en la prisión militar de Alcalá de Henares (12106941).

Esta Institución ha insistido en sus recomendaciones a la Administración penitenciaria, para que las investigaciones internas de las denuncias de malos tratos sean efectuadas por personal especializado no perteneciente a la plantilla del centro penitenciario donde se han producido los hechos, se escuche la versión del interno y se le permita la presentación y/o solicitud de pruebas. A estos efectos, las grabaciones efectuadas por los sistemas de videovigilancia están llamadas a complementar estas investigaciones internas.

El estudio monográfico ***La aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España*** –realizado en virtud de Convenio entre el Defensor del Pueblo y la Universidad de Granada– ha sido remitido el 30 de octubre a las Cortes Generales y al Ministerio de Justicia. Como dice la pre-

[2] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

sentación, “la pena de privación de libertad, está tipificada en todos los países democráticos. Ahora bien, existen **alternativas para delitos menores** que pueden ser de interés para evitar la prisión, lograr el objetivo de la reinserción, sin ignorar el rechazo social que tales delitos pueden producir”. La institución del Defensor del Pueblo, concluye la presentación, “espera que este trabajo contribuya a enriquecer el debate sobre una cuestión tan importante y delicada como la respuesta del ordenamiento jurídico al delito”.

Las recomendaciones surgidas de ese estudio se recogen en el apartado II.2.3.7 del presente informe.

2.2. FALLECIMIENTOS EN PRISIÓN

Los datos disponibles, pendientes de la remisión de la información del 2013, proceden del **informe sobre mortalidad** elaborado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias en 2012. La tasa de mortalidad habida durante el año 2012 es superior a la de 2011; así, ha pasado de un 2,41 por cada mil internos en 2011 a un 2,78 en 2012, de modo que el número de internos fallecidos, que fue de 185 en 2010 y 149 en 2011, ha pasado a 166 en 2012, pese a lo cual, lo relevante es que se mantiene la tendencia descendente de la tasa de fallecimientos de los años precedentes a los citados.

La edad media de los fallecidos en 2012 se sitúa en 46,5 años, frente a los 45,6 de 2011; el 50% de los fallecidos son menores de 44 años, siendo la causa fundamental la muerte natural por causas distintas del VIH, en la que se agrupa el 57,8% de los fallecimientos habidos. Se atribuyen al VIH el 5,4% del total, 8 personas privadas de libertad fallecieron en el hospital y una en el establecimiento penitenciario por esta causa.

De las personas privadas de libertad, 31 fallecieron por sobredosis en prisión, dato que representa un 18,7% de las muertes habidas. La tercera causa de fallecimiento en prisión es el suicidio, donde se agrupan 25 casos que representan el 15,1% de los fallecimientos.

Aquellas personas privadas de libertad que padecen VIH, según apunta la Administración, tienen 6,2 veces más riesgo de fallecer por causa natural en prisión que quienes no presentan esta patología. Entre las causas de fallecimiento natural destacan el infarto agudo de miocardio, el cáncer de pulmón y la neumonía como diagnósticos principales, que agrupan un tercio de los fallecimientos por causa natural en prisión en 2012. La tasa de mortalidad por VIH (0,15 por mil) prosigue la tendencia descendente de años anteriores.

Frente a los 39 casos de sobredosis de 2011, en 2012 se produjeron 31 fallecimientos por esta causa.

La Administración solo dispone de informes toxicológicos correspondientes a la mitad de los fallecidos por sobredosis; las muestras analizadas ponen de relieve, una vez más, la presencia de metadona junto con benzodiacepinas en personas que no estaban incluidas en el programa de mantenimiento con metadona. En concreto, 23 personas de las 31 fallecidas por reacción adversa a las drogas no estaban incluidas en el programa de mantenimiento con metadona y accedieron a él.

Persiste el problema ya señalado en ocasiones anteriores de que, en algunos centros de atención de drogodependientes extrapenitenciarios, la metadona se les entrega en forma de comprimidos, lo que facilita indirectamente el consumo de esta sustancia como droga de abuso en el interior de las prisiones, tras su entrada irregular en las mismas.

Durante 2012, la mortalidad por suicidio aumentó, tanto en valores absolutos como en tasa anual. Se han producido 25 fallecimientos por esta causa; se rompe la tendencia descendente, pues se pasó de 23 casos en 2010 a 15 en 2011 y ahora esta cifra se eleva a los señalados 25.

Los fallecimientos accidentales en 2012 fueron 5, siendo la cifra media de los últimos diez años 2,8. No se produjo ningún fallecimiento por agresión, frente a la media de 1,9 habidos en el último decenio.

Por centros penitenciarios, destaca particularmente el número de fallecimientos por sobredosis (3) habidos en cada uno de los Centros Penitenciarios de Algeciras y Málaga. En los Centros Penitenciarios de Villabona; Sevilla I; Puerto III; Lugo, Bonxe, Monterroso, y Castellón II se produjeron dos fallecimientos por sobredosis en cada uno de ellos, acumulando estas 8 prisiones 18 de los 31 fallecimientos por sobredosis ocurridos en los centros gestionados por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias.

Respecto a los centros penitenciarios gestionados por la Generalitat de Cataluña se dispone de información hasta el mes de septiembre de 2013. Hasta ese momento se habían producido 43 fallecimientos, 23 a causa de enfermedades, 2 por sobredosis, 8 suicidios y 10 por causas desconocidas. De estos 43 fallecimientos, 18 tuvieron lugar dentro de prisión, 15 en un hospital, 1 en un centro sociosanitario, 4 durante el disfrute de permisos de salida y 5 en el ámbito familiar.

Los últimos datos de suicidios habidos en instalaciones dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias corresponden a 2012, estando pendientes de recibir los de 2013. Durante 2012, se produjeron 23 suicidios consumados y 2 en instalaciones hospitalarias. Tal cifra es idéntica a la de 2010, con la particularidad de que la población penitenciaria ha disminuido. La práctica totalidad de estos casos (22), tuvieron lugar por ahorcamiento. La Administración analiza caso por caso los elementos empleados, a efectos de procurar suprimirlos o sustituirlos si su presencia supusiera riesgo. Se ha solicitado información concreta de medidas adoptadas tras tales valoraciones, cuya necesidad fue señalada por esta Institución.

De los internos que se suicidaron, 8 se encontraban sometidos a medidas restrictivas, 4 en aislamiento provisional, 1 cumpliendo sanción y otros 2 con limitaciones regimentales en aplicación del artículo 75 del Reglamento Penitenciario, sin que se detalle de estos 2 internos si habían solicitado autoprotección por temer que su vida estaba en peligro antes de protagonizar su suicidio.

Solo uno de ellos estaba en el programa de prevención de suicidios y 3 habían estado con anterioridad en el mismo. Destaca también que 2 tuvieran lugar en el Hospital Psiquiátrico de Sevilla, que por su propia naturaleza es un entorno de alta supervisión y control especializado (F0100069).

Durante el presente año ha concluido la tramitación de una actuación de oficio de la que ya se dio cuenta en el informe del año 2012. Se trataba de un interno que presentaba trastornos de

carácter psiquiátrico y que tras haber protagonizado numerosos intentos de suicidio, finalmente falleció por esta causa. Se dio la circunstancia de que pocas horas antes de consumarlo ya lo había intentado. Reconoce la Administración haberse producido un fallo de comunicación entre los distintos profesionales intervinientes en todas las áreas y niveles. Esta falta de comunicación, unida al perfil del interno que todos los profesionales conocían perfectamente, provocó errores de valoración sobre la situación generada.

Asimismo, se detectó que algunos de los profesionales intervinientes presentaban carencias en cuanto a su nivel de preparación o experiencia para interpretar o resolver correctamente la situación a la que tuvieron que hacer frente. Pese a que la Administración informó de la adopción de puntuales medidas correctoras, esta Institución considera necesario que se tomen otras de carecer más amplio.

Por ello, se estimó la necesidad de formular a la Administración penitenciaria una doble recomendación para que sea elaborado un protocolo estandarizado que permita detectar situaciones de simulación en el ámbito penitenciario y, por otro, que se elabore una lista de verificación de circunstancias para su utilización de forma obligatoria, tanto en aquellos casos en los que concurren circunstancias de riesgo de suicidio objetivadas, conforme a las previsiones contenidas en el vigente programa de prevención de suicidios, como cuando se han de adoptar medidas regimentales de carácter restrictivo.

No puede olvidarse el dato ya señalado de que 7 de los 23 suicidios consumados en 2012 por personas privadas de libertad en centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se encontraban sometidas a medidas restrictivas de diversa naturaleza (11013237).

2.3. MALOS TRATOS

Este año se ha tenido conocimiento de que el Juzgado de lo Penal número 2 de Almería, ha condenado a dos años de prisión y veinte meses de multa a un funcionario perteneciente a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, por dos delitos de abusos sexuales a dos reclusos de una prisión andaluza.

Esta doble condena llega después de que el condenado fuera acusado por al menos nueve presos desde el año 2003. Parece ser que el fiscal había pedido tres años de prisión por dos casos ocurridos en 2004, en los que habría humillado y vejado a personas privadas de libertad. El funcionario fue absuelto de ambos cargos, dándose la circunstancia de que respecto de uno de ellos sí se instruyó expediente disciplinario, que fue administrativamente sobreseído, tras la absolución penal habida, aduciéndose para ello la identidad de hechos enjuiciados en vía penal y disciplinaria.

El referido juzgado de Almería comprobado que solo un mes después de esa absolución el funcionario practicaba cacheos irregulares fuera de hora de forma desmedida y ordenaba registros tan humillantes e irregulares, que se acordó una reunión con el director del centro para tratar esta cuestión. Estos hechos también fueron conocidos por la Administración en su momento, y

ello determinó la incoación de un expediente formal de corrección disciplinaria y el envío de información a la Fiscalía General del Estado a los efectos penales correspondientes.

Han pasado diez años desde que el funcionario ahora condenado fuera denunciado por los hechos señalados en primer lugar y, en la actualidad, se desconoce el curso dado en sede administrativa a tales denuncias.

Es necesario que la Administración avance en el declarado objetivo de luchar contra estas prácticas que, aunque excepcionales, empañan la imagen de este servicio público. Para ello resulta esencial que se continúe trasladando un mensaje claro acerca de la disfuncionalidad e inadmisibilidad de estas prácticas, asumiendo la adopción de medidas organizativas que, colaborando a tal fin, reduzcan riesgos (13006577).

Las quejas recibidas sobre **malos tratos** presentan una doble tipología. Por una parte, están aquellas de carácter individual que presenta una persona privada de libertad, que refiere un episodio concreto en el que manifiesta haber sido objeto de trato incorrecto. Por otra parte, se reciben quejas normalmente con un texto que ha circulado entre diversos recintos penitenciarios que, bien a título individual o remitidas por grupos de internos, hacen referencia de forma genérica a haber sido objeto de malos tratos, palizas, humillaciones, vejaciones o torturas. Dentro de este grupo se encuentran aquellas que son tramitadas a través de la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados, y en las que la falta de un relato concreto impide el inicio de actuaciones ante la Administración penitenciaria. Los restantes casos son aquellas quejas en las que el nivel de detalle del relato recibido permite el inicio de actuaciones y la subsiguiente petición de información a la Administración.

Durante el año al que se refiere el presente informe, dentro de las actuaciones internas que realiza la Administración ante casos en los que esta Institución solicita información, se aprecia que se incorporan progresivamente las encaminadas a contrastar la versión de los hechos del interesado. Sin embargo, todavía es insuficiente la incorporación de pruebas que pueda solicitar el recluso.

Esta Institución ha insistido en la necesidad de que las quejas de malos tratos, con independencia del juicio de verosimilitud que pueden suscitar a la Administración en un primer análisis, deben ser corroboradas mediante la toma de contacto con la versión del propio interno, así como darle la posibilidad de que presente o solicite la práctica de pruebas. Es criterio de esta Institución que las actuaciones de este tipo deben ser efectuadas por personal especializado no perteneciente a la plantilla del establecimiento donde se han producido los hechos objeto de queja y en un ambiente que genere confianza en la persona que expone su problema.

No se debe olvidar que el correcto análisis de las quejas por posible actuación irregular de la Administración penitenciaria exige la disponibilidad de elementos complementarios de valoración, más allá de las declaraciones normalmente divergentes entre el interno, que manifiesta haber sufrido malos tratos y el funcionario, al que se atribuye tal conducta. En este sentido, tanto la disponibilidad de un sistema de videovigilancia adecuado como de las grabaciones efectuadas por el mismo, está llamada a complementar las investigaciones internas que en la actualidad se realizan sobre esta materia.

También se reciben quejas relativas a que durante las inmovilizaciones mecánicas que son adoptadas por motivos regimentales en algún caso se produce un empleo excesivo de la fuerza física por parte de los funcionarios intervinientes. Los centros penitenciarios dependientes de la Generalitat de Cataluña disponen de grabaciones correspondientes a todas las actuaciones de esta naturaleza que se efectúan en el centro penitenciario. Esta circunstancia permite una inmediata verificación de las condiciones en las que se ha producido la aplicación de tal medio coercitivo. Se ha expresado a la Administración la necesidad de que los centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias adecúen sus instalaciones, adopten y generalicen también esta práctica.

En algunos centros penitenciarios se realizan pruebas de rayos X con finalidad regimental (posible detección de objetos o sustancias prohibidas alojadas en el interior del organismo). En otros centros los servicios médicos consideran que no procede la realización de este tipo de pruebas salvo por motivos estrictamente sanitarios y no se llevan a cabo. En algunos centros de los visitados durante el presente año se ha informado de que al interno se le solicita autorización para la práctica de tales pruebas. En caso de que no se haya otorgado el consentimiento por el interno, se procede a solicitar al Juez de Vigilancia Penitenciaria el correspondiente permiso. En ambos casos se puede apreciar tanto en la hoja que se presenta al interno, como en la petición de autorización que pueda cursarse al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que en tales documentos no se hace ninguna referencia a los efectos que sobre la salud de las personas tiene la práctica de radiografías, como parece razonable que se haga (12261227).

Todavía se reciben quejas de internos que tras algún incidente que ha motivado **la aplicación de medios coercitivos,** normalmente fuerza física, no han recibido el informe de lesiones correspondiente tras su realización, ni después de ser pedido con posterioridad.

Se debe señalar nuevamente la resistencia que presenta la Administración para que los partes de lesiones sean documentados mediante fotografías, ya sean estos como consecuencia de aplicación de medios coercitivos, peleas entre internos, autolesiones o lesiones que pueda presentar al ingreso en el centro (08016605).

Durante el presente año se ha remarcado la necesidad de que en todos aquellos casos, en los que se produzca un parte de lesiones por cualquiera de las causas señaladas en el párrafo anterior, se ponga en conocimiento del juzgado de guardia a la mayor brevedad posible, con objeto de que la autoridad judicial determine si se ha de realizar algún tipo de actuación de las legalmente contempladas, toda vez que no corresponde a la Administración determinar si en unos casos se han de participar los hechos y lesiones habidas y en otros no.

En ocasiones, el maltrato que manifiestan haber recibido los internos no entraña la necesidad de atención médica pues no existen lesiones físicas objetivables, ni existen marcas que indiquen el uso de fuerza. Se trata de quejas por trato desconsiderado, vejatorio o por el uso de la fuerza no lesivo pero injustificado. Estas quejas, que de ser ciertas, pondrían de manifiesto prácticas atentatorias contra la dignidad del privado de libertad y en consecuencia inadmisibles, también deben ser objeto de atención, tanto por esta Institución como por la Administración interpelada.

La investigación en sede administrativa de este tipo de incidentes debe tener en cuenta que la existencia de versiones contradictorias entre internos y funcionarios, será una circunstancia

habitual. También cabe esperar que se produzca coincidencia en la versión de los hechos que puedan dar los funcionarios a los que se atribuye el maltrato. Y que la inexistencia de lesiones no es óbice para que los hechos puedan haberse desarrollado como el recluso dice que sucedieron, ni merma su importancia.

El criterio de esta Institución es que la investigación de presuntas conductas irregulares especialmente difíciles de comprobar, además de ser llevada a cabo por personal especializado, debe ser minuciosa, exhaustiva, y agotar las posibles vías de conocimiento, conteniendo en todo caso un mensaje implícito de que tales conductas, aunque no puedan ser probadas, no son toleradas (13013647).

Durante el último trimestre de 2013, un recluso apareció ahorcado en su celda de un centro penitenciario. Además, en fechas próximas a este incidente se produjo una pelea entre internos, en cuyo curso uno de ellos hubo de ser atendido por un corte en la cara.

A la espera de la información que pueda facilitar la Administración, se debe resaltar que los representantes de los trabajadores del establecimiento ponen de manifiesto las crecientes dificultades existentes, para garantizar unas adecuadas condiciones de seguridad que reduzcan el riesgo de que sucedan este tipo de incidentes. Se destaca la falta de personal que padece el centro y la disminución de funcionarios experimentada en los últimos tiempos (13029998).

2.4. SANIDAD

2.4.1. Programa de prevención de sobredosis

En el seguimiento que se viene realizando desde 2010 sobre este asunto, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias afirma que una de las líneas de actuación prioritaria en materia de atención a internos afectados de toxicomanías es la prevención de los episodios de sobredosis, de modo que se ha realizado un análisis de casos, para abordar el problema desde una perspectiva multidisciplinar. Según se aprecia, las conclusiones de tal análisis fueron enviadas a los grupos de atención a drogodependientes de cada establecimiento, acompañadas de una descripción de los perfiles de riesgo más significativos y de unas recomendaciones de actuación que se concretan en intervenciones específicas.

Dado que los episodios de sobredosis pueden acarrear fatales consecuencias para sus protagonistas, la Administración, como parte de su deber de garantizar la vida de las personas privadas de libertad, debe aplicar los mejores instrumentos de control de estas situaciones que desde el punto de vista científico sea capaz de diseñar. Por ello, sería adecuado que procediera al estudio y posterior puesta en práctica de un programa específico de intervención de cumplimiento obligatorio en todos los centros penitenciarios, dirigido al personal penitenciario en su conjunto, y que trascienda el actual marco de referencia de intervención que constituye el Grupo de Atención al Drogodependiente.

Los episodios de sobredosis, particularmente si son reiterados y concluyen con fallecimiento, suponen un fallo de los sistemas de atención y control, cuya finalidad principal y requi-

sito para las demás actuaciones legalmente encomendadas a la Administración, es garantizar la vida de las personas privadas de libertad.

El programa de reducción de oferta de sustancias tóxicas, que actualmente está en vigor y cuyo objetivo es reducir la disponibilidad de drogas en prisión, no es óbice para otro programa de carácter general que tenga como objetivo específico actuar sobre la demanda, reduciendo las tasas de consumo abusivo de drogas. Este nuevo programa debe centrarse especialmente en aquellos internos que ya han protagonizado algún episodio de sobredosis, sin olvidar que entre sus objetivos debe estar el de que se proceda a la identificación temprana de aquellos internos que presenten riesgo de sufrir intoxicaciones agudas.

Este programa, a juicio de esta Institución, ha de ser diseñado, implantado, supervisado y revisado periódicamente con criterios científicos. Se trata de compaginar actuaciones que incidan, tanto en la oferta como en la demanda de sustancias estupefacientes y que su obligada implementación tenga lugar en los diversos ámbitos de gestión.

Por ello, y en la medida en que la cuestión expuesta afecta a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, se recomendó a la Administración penitenciaria que procediera al estudio y puesta en funcionamiento de un programa de prevención de sobredosis, tomando como ejemplo el ya consolidado programa de prevención de suicidios, en el que se implicara a todos los trabajadores penitenciarios en la tarea de proteger la integridad y la vida de las personas privadas de libertad, mediante la detección temprana de perfiles de riesgo y la reducción de los casos de repetición de episodios de sobredosis.

La recomendación ha sido aceptada, informando la Administración penitenciaria que va a proceder a elaborar un **programa de actuación en materia de sobredosis de sustancias tóxicas,** con un enfoque multidisciplinar, que abarcará intervenciones preventivas y terapéuticas, y dirigido a varios colectivos: población general, población consumidora de sustancias tóxicas al ingreso en prisión, población con consumo activo en prisión y, especialmente, internos que hayan presentado sobredosis previas.

En la actualidad, se encuentra pendiente de que informe sobre las actuaciones subsiguientes a la aceptación de la recomendación formulada, para el desarrollo de un programa de prevención de sobredosis en el ámbito afectado (10030430).

2.4.2. Atención médica en el turno de tarde

Se inicia, con carácter de oficio, una actuación ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa al hecho de que desde el pasado día 1 de enero de 2013 varios centros penitenciarios gestionados por esa Administración han suprimido el servicio de atención médica en turno de tarde, al considerar que esta circunstancia repercutirá negativamente en la asistencia médica que reciben los reclusos, particularmente en aquellos casos en los que sea preciso atenderles de urgencia, lo que suscita dudas acerca de la adecuación de esta decisión al deber legal que corresponde a la Administración penitenciaria de garantizar la salud, la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, cuya custodia les corresponde.

Por su parte, la Administración responde que la reestructuración de los servicios de asistencia sanitaria continuada en centros penitenciarios, implantada en enero de 2013, se ha realizado buscando la máxima eficiencia de los recursos existentes, dentro de un marco de limitaciones presupuestarias, y afectando a seis centros penitenciarios, según los siguientes parámetros: distancia al hospital de referencia/disponibilidad de un servicio de urgencia, población penitenciaria del establecimiento y recambio anual, y, por último, dotación de personal sanitario en el establecimiento penitenciario.

La atención sanitaria continuada de presencia física se realiza entre las 8 de la mañana y las 10 de la noche y la de localización de 10 de la noche a 8 de la mañana de lunes a viernes, mientras que los días festivos y fines de semana la atención con presencia física se presta las 24 horas.

A la vista del informe, se ha solicitado a la Administración penitenciaria que concrete los centros penitenciarios en los que se ha pasado a prestar atención médica entre las 8 y las 22 horas de lunes a viernes, así como si en algún centro concreto, de todos los gestionados por esa Administración, ha sido suprimido el servicio de atención médica en turno de tarde, y de ser así en cuáles (13009254).

2.4.3. Atención psiquiátrica a presos en Andalucía

Con ocasión de la visita girada, en el mes de marzo de 2013, al Centro Penitenciario Sevilla II por la Defensora del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz, se tuvo conocimiento de que los presos que sufren **enfermedades mentales** ya no reciben asistencia psiquiátrica en ninguna de las prisiones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Según se pudo saber, esta situación se deriva de la ruptura del convenio existente entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Salud, en cuyo marco, especialistas en psiquiatría atendían a los reclusos aquejados de estas patologías.

En la cárcel de Morón de la Frontera (Sevilla), los cerca de 800 internos, de los 1.400 allí recluidos, que sufren algún tipo de patología mental, tienen prescritos psicofármacos y han dejado de recibir la asistencia especializada que hasta el momento recibían de forma periódica, a través de los psiquiatras del Servicio de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que acudían a la prisión para atenderles.

A falta de psiquiatras, los médicos de las prisiones deben ocuparse ahora de todos los problemas de salud de la población reclusa, pese a la correspondiente diferencia de la habilitación asistencial existente entre ambos grupos de profesionales.

En este contexto, puede producirse el empeoramiento de aquellos internos con patologías más graves, cuyo potencial desestabilizador, en caso de no estar adecuadamente atendidos, puede dar lugar a incidentes graves en el interior de los centros penitenciarios.

En contestación a la información solicitada, alega la Administración que el tratamiento de los problemas de salud mental debe ser integral, tal y como ocurre con las personas que se encuentran en libertad, y por tanto multidisciplinar, habiéndose por ello desarrollado una Estrategia de Actuación Global en Salud Mental, entre cuyas principales actuaciones está la elaboración de un “Programa Marco de Atención Integral a Enfermos Mentales” en centros penitenciarios (PAIEM),

que en la actualidad está implantado en todas las prisiones andaluzas con un grado de cobertura del 3% de la población, equivalente a la media cubierta de la población general penitenciaria del resto del país.

La responsabilidad del Servicio Andaluz de Salud en este campo se encuentra en la cobertura de las necesidades propias de la especialidad de psiquiatría que los reclusos puedan precisar, en el campo diagnóstico, de seguimiento de su tratamiento y de hospitalización aguda si fuera necesario, todo ello de acuerdo con el tipo de caso y el momento evolutivo del mismo, además de en una correcta coordinación entre los servicios asistenciales en salud mental intrapenitenciarios vertebrados a través del PAIEM y los servicios especializados extrapenitenciarios dependientes del Servicio Andaluz de Salud. Esta correcta coordinación aseguraría una continuidad en el tratamiento, mejoraría la calidad asistencial y facilitaría la reinserción social del enfermo, lo que sin duda contribuiría a limitar el riesgo de reincidencia.

En este sentido, el Convenio de asistencia sanitaria con la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha firmado el mes de agosto de 2013, por parte del Ministro del Interior y de la Consejera de Sanidad de la Junta de Andalucía. Durante su tramitación, en ningún momento se ha suspendido la asistencia que amparaba dicho acuerdo. Por consiguiente, ha habido asistencia psiquiátrica especializada en todos los centros andaluces. Salvo en los de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Puerto I (Cádiz) y Jaén, que derivan los casos a los hospitales de referencia, en el resto de centros se ha contado con la presencia física de un psiquiatra (13013025).

2.5. DERECHOS DE LOS INTERNOS

Las cartas que reciben los reclusos de los centros penitenciarios son objeto de registro, una vez que se reciben en el centro. Sin embargo, no se registra la efectiva entrega al destinatario.

Con la finalidad de alcanzar una mejor protección de **los derechos fundamentales del privado de libertad,** se ha formulado una recomendación, para que se proceda a registrar la efectiva entrega a los reclusos destinatarios de todas aquellas cartas y envíos, cuya recepción en el establecimiento ha sido previamente diligenciada mediante el oportuno registro de entrada (07034205).

En el curso de este año se ha constatado que la gestión del envío de los objetos de valor retenidos a los internos en los centros penitenciarios presenta deficiencias, particularmente en materia de seguimiento y control de los mismos, cuyo efecto más grave tiene lugar cuando se produce el extravío del objeto retenido y este será tanto mayor cuanto mayor sea su valor. Por ello, se ha recomendado que se dicten normas internas, estableciendo un sistema de control de los envíos entre prisiones de objetos valiosos retenidos en los centros penitenciarios (ordenadores, cámaras de fotos, teléfonos móviles, etc.), para que la prisión de destino tenga conocimiento de que recibirá un concreto envío, y para que al establecimiento penitenciario de origen y al interno a quien pertenecen tales objetos les conste que ese envío ha llegado a su destino satisfactoriamente. Esta recomendación ha sido aceptada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (10024932).

Un expediente relativo al Centro Penitenciario Militar de Alcalá de Henares (Madrid) puso de manifiesto que existen limitaciones de carácter organizativo, que impiden gestionar las reclamaciones que los ciudadanos deseen cursar ante los responsables del referido establecimiento. Esta circunstancia motivó la formulación de una sugerencia, que ha sido aceptada, con la finalidad de que se efectúen las modificaciones organizativas que se estimen necesarias, con el objeto de posibilitar que los ciudadanos puedan presentar las reclamaciones escritas que tengan por oportunas ante los responsables del Establecimiento Penitenciario Militar de Alcalá de Henares, sin perjuicio de las que puedan hacer llegar a órganos superiores de esa Administración, si este es su interés. Esta sugerencia ha sido aceptada (12106941).

Se ha comprobado que la Administración carece de medios para conocer el nivel real de instrucción, el perfil educativo y determinar el grado en que deberían ser incluidas aquellas personas recién ingresadas en prisión, como parecería razonable que sucediera, pues ni la Instrucción 15/2005 ni la 12/2006, que regulan la materia, establecen que los maestros destinados en los establecimientos penitenciarios estén obligados a hacer tal prueba.

El sistema actual no da cumplimiento a las previsiones reglamentarias vigentes, de modo que se ha formulado una recomendación a la Administración para que, en desarrollo de lo previsto en el artículo 122 del Reglamento penitenciario y teniendo en cuenta las especificidades de **la formación y educación en el ámbito penitenciario,** se dicten las normas o establezcan los procedimientos oportunos para que, al momento del ingreso de cualquier persona en el sistema penitenciario, con independencia de su naturaleza de preso preventivo o penado, se proceda a evaluar su nivel de instrucción y perfil educativo, con la finalidad de conocer si precisa completar la formación obligatoria y, en su caso, proveerle de medios para ello (07035606).

En el curso del presente año se produjo un accidente, en el que se vio involucrado un vehículo de traslado de presos de la Guardia Civil, resultando heridos diez presos y tres agentes.

Las ambulancias trasladaron a los heridos a diversos centros sanitarios, si bien ninguno de ellos necesitó hospitalización; el que presentaba mayor número de lesiones era el conductor del vehículo.

Este hecho pone de manifiesto la necesidad de que la Administración agilice las gestiones en curso, tendentes a dotar de mecanismos de seguridad adecuados a los vehículos destinados al traslado de personas privadas de libertad. También se ha de recordar la necesidad de que los grilletes sean fijados en las muñecas con las manos a la espalda, solo en aquellos casos en los que concurran causas muy cualificadas que lo justifiquen, ya que en caso de accidente o maniobras bruscas durante la conducción la persona privada de libertad no puede de ninguna manera protegerse con las manos de los posibles golpes o impactos (13012439).

2.6. INSTALACIONES

En materia de instalaciones penitenciarias, la Administración informa que el Consejo de Ministros, en su reunión de 5 de julio de 2013, acordó lo siguiente:

– Aprobar la revisión y actualización del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios.

– Excluir de la relación de Centros de Inserción Social a construir y equipar, en el período 2012/2016 a los Centros de Vigo II, Jaén, Zaragoza, Asturias, Castellón, Castilla-La Mancha II, Madrid Oeste, Gipuzkoa, Araba/Álava, Bizkaia, así como la Unidad de Madres de León, aprobando la relación actualizada de los mismos y de las Unidades de Custodia.
– Aprobar y autorizar para financiar, en los sucesivos ejercicios presupuestarios, la planificación de inversiones y atender las necesidades de 39 establecimientos penitenciarios en materia de seguridad, salubridad, eficiencia energética y mejoras de las instalaciones obsoletas de dichos centros (F0400060).

Por otra parte, las visitas que el Defensor del Pueblo realiza a lugares de privación de libertad, le permiten conocer celdas, calabozos y otras instalaciones. Tras las visitas se elevan a las autoridades competentes conclusiones de las mismas y, en su caso, recomendaciones.

En ocasiones, las conclusiones son compartidas y las recomendaciones aceptadas, pero se carece de dotaciones presupuestarias cuando los cambios implican un cierto gasto. Por ello, se ha efectuado a la Subsecretaría del Ministerio del Interior la recomendación de que se incluyan las dotaciones presupuestarias oportunas para abordar las necesidades, detectadas en las visitas antes citadas, especificadas en las resoluciones y conclusiones del Defensor del Pueblo.

En la respuesta recibida se indica que no ha sido posible contar con un mayor presupuesto. Sin embargo, dado el compromiso con los objetivos descritos por esta Institución, ha sido aprobada por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2013 una modificación del Plan de Amortización y Creación de Establecimientos Penitenciarios (PACEP), que resuelve en una parte sustancial los requerimientos efectuados (13027986).

Se ha iniciado una actuación de oficio ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre el hecho de que, como consecuencia de los recortes presupuestarios, las contratas de limpieza de las zonas de los funcionarios de los centros penitenciarios se han visto reducidas en un 50% aproximadamente, por lo que las condiciones de higiene de las citadas zonas son muy deficitarias, llegando a no cumplir en ocasiones las mínimas condiciones de salubridad para los trabajadores y, en otras, a que se hayan producido plagas de insectos, en centros como Madrid IV, V y VI (13029265).

2.7. UNIDAD TERAPÉUTICA EDUCATIVA DE VILLABONA (ASTURIAS)

En una reciente visita efectuada por esta Institución al Centro Penitenciario de Villabona (Asturias), se pudo constatar la situación en la que se encuentran los internos que actualmente participan en el proyecto Unidad Terapéutica Educativa (UTE). Particularmente ilustrativa fue una larga reunión mantenida con una nutrida representación de los internos de apoyo que participan en este proyecto de comunidad terapéutica. En el curso de la misma se presentó, por estas personas privadas de libertad, un análisis de la situación que dista sensiblemente de la imagen de normalidad ofrecida por la Administración.

Durante esta visita se comprobó que son hechos ciertos la flexibilización de las condiciones de estancia; la devaluación del contenido de contrato terapéutico; el cuestionamiento de los programas que desarrollan las ONG colaboradoras; la rebaja de las competencias del equipo multidisciplinar; la privación a los profesionales de la UTE de su capacidad de decisión sobre las personas internas, según se ha venido entendiendo hasta el momento; la eliminación parcial del servicio administrativo; o la asignación de funcionarios de vigilancia no comprometidos con el proyecto, desvirtuando la importante función de los tutores. En el momento de redactar este informe, está en preparación una recomendación a Instituciones Penitenciarias para que se regule adecuadamente, y así dotar de estabilidad, la actuación que se está desarrollando en dicho centro penitenciario bajo el programa de Unidad Terapéutica y Educativa (13009258).

2.8. ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS A LA PENA DE PRISIÓN EN ESPAÑA

En julio de 2011, se firmó un Convenio de Colaboración con la Universidad de Granada, con la finalidad de que se elaborara un estudio **sobre la aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España.** El estudio, realizado de forma independiente con criterios científicos por un equipo de la referida universidad, ha dado lugar a la formulación de recomendaciones del Defensor del Pueblo, que pueden ser de interés a la hora de revisar o plantear modificaciones en el ordenamiento jurídico. En concreto:

1. Mejorar los procedimientos y protocolos actualmente existentes para la recogida de datos sobre delitos y penas.
2. Derogar la norma que prevé la expulsión del territorio nacional como medida penal para extranjeros no residentes legalmente en España, condenados a penas privativas de libertad inferiores a seis años, y así dar el mismo tratamiento penal a españoles y extranjeros.
3. Establecer, en relación a la pena de multa, un procedimiento específico de investigación de la capacidad económica del imputado y/o del condenado.
4. Suprimir la prisión como alternativa a la responsabilidad personal subsidiaria por impago de multa, con la consiguiente modificación del artículo 53 del Código Penal que debe fijar, exclusivamente, otras penas como trabajo en beneficio de la comunidad o localización permanente.
5. Aprobar una norma con rango de ley que establezca las condiciones fundamentales de la ejecución de las penas no privativas de libertad, incluidos los trabajos en beneficio de la comunidad.
6. Ampliar el ámbito de aplicación de la localización permanente, utilizándola como consecuencia jurídica en más infracciones y, para el caso de que terminen desapareciendo las faltas, emplearla en los nuevos delitos menores que pudieran surgir, dado que la localización permanente constituye una alternativa de política criminal a la pena de prisión que puede ser adecuada en determinados casos.

Se ha dado traslado de estas recomendaciones al Ministerio de Justicia (11023358).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado la Sentencia de la Gran Sala de 21 de octubre de 2013 (caso "Del Río Prada contra España"). La Defensora del Pueblo no comparte esta sentencia, como ha expresado pública y reiteradamente, debido al dolor y la desolación de las **víctimas del terrorismo** ante un fallo que beneficia a quienes conculcaron reiteradamente el derecho a la vida, la integridad física y moral de tantas personas.

También han discrepado las víctimas y otras muchas personas de la manera de ejecutarse en España la mencionada sentencia. Se ha admitido a trámite sobre este tema –en aquellos aspectos en los que el Defensor del Pueblo puede ejercer su competencia– una queja presentada por una asociación de víctimas (13032302)[3].

Los incidentes entre policías y ciudadanos continúan siendo objeto de preocupación para el Defensor del Pueblo. En 2013 se han recibido 21 quejas (frente a las 32 del año anterior) por presuntos malos tratos policiales (de las que 8 fueron admitidas a trámite) y 56 (casi las mismas que el año anterior, en que fueron 58) por trato incorrecto (16 fueron admitidas a trámite).

Han de destacarse las recomendaciones sobre **identificación policial,** habiéndose aceptado la relativa a los denominados "antidisturbios". Como se decía el año pasado, "el Defensor del Pueblo considera que la identificación numérica de los funcionarios policiales es un derecho de los ciudadanos, y que facilitar la misma mediante el establecimiento de un tamaño más adecuado que el actual para la placa identificativa tendría efectos positivos para la prevención de incidentes y, si fuera el caso, establecimiento de responsabilidades". Y ello particularmente en la calle, se trate o no de unidades de intervención policial ("antidisturbios").

El **procedimiento sancionador de tráfico** da lugar al mayor número de quejas recibidas en el Área de Seguridad y Justicia de entre las que son susceptibles de admisión a trámite. El número de quejas sobre este tema en 2013 ha sido de 468, prácticamente las mismas que el año anterior, en que fueron 470. Este año se han admitido a trámite 172 quejas relativas a esta materia (frente a las 127 del año anterior), aumentando significativamente el porcentaje de admisiones. Las notificaciones defectuosas, los errores de diverso tipo de los agentes o la falta de visibilidad de las señales han justificado actuaciones del Defensor del Pueblo en este campo, muchas veces exitosas.

[3] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución

3.2. VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Las víctimas del terrorismo han vivido este año una situación muy dura como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21 de octubre de 2013 (caso "Del Río Prada contra España").

La Defensora del Pueblo ha manifestado públicamente en reiteradas ocasiones desacuerdo con la decisión de Estrasburgo.

La Asociación "Dignidad y Justicia" presentó una queja, en la que pedía que se acordara la apertura de una investigación, conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones que se han venido sucediendo.

Si bien la competencia del Defensor del Pueblo, en materia de Administración de Justicia, no alcanza a las decisiones de naturaleza sustantiva o procesal adoptadas por los órganos judiciales, y es indiscutible el deber de acatamiento a las decisiones judiciales emanadas del Estado de Derecho, aun cuando legítimamente se discrepe de ellas, es cierto también que el Defensor del Pueblo puede intervenir en el ámbito de la Justicia sobre "los problemas generales planteados en las quejas presentadas" (artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril).

Por ello, se ha admitido a trámite la mencionada queja y se ha solicitado de la Secretaría de Estado de Justicia la información sobre lo acontecido, que se encuentre dentro del ámbito de competencia del Gobierno, y, en particular, sobre **la posición procesal mantenida por la Abogacía del Estado en los procesos penales, relacionados con las excarcelaciones derivadas de la sentencia de Estrasburgo,** en los que estuviere personada. Asimismo, sobre la posición procesal mantenida por la Abogacía del Estado en el marco del artículo 46 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y normativa concordante.

Además, **la alarma social** causada por esta sentencia, derivada de la excarcelación de peligrosos criminales, movió a la Institución a admitir a trámite la queja ante la Secretaría de Estado de Seguridad, en lo que se refiere a la protección de las víctimas tras las excarcelaciones, y ante la Fiscalía General del Estado en lo que se refiere a las acciones emprendidas para la persecución del delito de enaltecimiento del terrorismo y de la violencia callejera, en este último caso debido a algunos sucesos producidos con posterioridad a las excarcelaciones de varias decenas de condenados (13032302).

Con respecto a la cuestión del anunciado **"Estatuto de la Víctima",** y tras las recomendaciones que se formularon al Ministerio de Justicia, el 11 de octubre de 2012, para ser incluidas en el mismo, y que se recogieron en el informe de esta Institución correspondiente a ese año, en la actualidad el Ministerio de Justicia ha informado de que se trabaja sobre el anteproyecto de dicha norma, que se espera pueda ser remitido a las Cortes Generales a lo largo del año 2014 (12036015).

3.3. FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

3.3.1. Malos tratos

En la actuación iniciada con motivo de la carga policial en la estación de Atocha el 25 de septiembre de 2012, se ha continuado la tramitación en la que se cuestionaba el operativo policial desplegado y la adecuación de la respuesta policial, cuando se produjeron agresiones indiscriminadas por la policía a determinados ciudadanos, que esperaban pacíficamente en los andenes la llegada de los trenes. Tras haberse solicitado informe a la Dirección General de la Policía y a la Fiscalía, la actuación se ha suspendido hasta tanto no recaiga resolución en el procedimiento judicial en trámite por los hechos denunciados, asimismo, a los tribunales (12038110).

El trato dispensado a una ciudadana, que el 24 de julio de 2013 fue conducida al Registro Central de Detenidos, y que denunció que había sido objeto de malos tratos por parte de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que la detuvieron, ha conducido a una actuación de oficio. La afectada afirmaba que había solicitado su traslado a un centro médico para que le trataran las lesiones que había sufrido y los agentes le manifestaron que si la trasladaban no podrían cerrar las diligencias y no pasaría a disposición judicial en la mañana del día siguiente. Hasta la fecha no se ha recibido el informe solicitado (13026022).

También se ha solicitado informe al Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña por el fallecimiento de un ciudadano de 50 años en el Hospital Clínic de Barcelona en la madrugada del 6 de octubre de 2013, tras su detención por los mossos d'esquadra. La Dirección General de la Policía de la Generalitat ha informado que mientras se sustancia el procedimiento judicial que tramita el Juzgado de Instrucción n.º 20 de Barcelona, ha incoado expedientes disciplinarios a los imputados (13029503).

Los insultos a un ciudadano, que se personó en la Comisaría de Usera-Villaverde para formular una denuncia por una presunta estafa, por los agentes de la Policía Nacional que allí se encontraban, han dado lugar a la actuación del Defensor para investigar el trato irrogado al mismo cuando, posteriormente a la presentación de la denuncia, y, tras originarse un incidente con los agentes, fue detenido por resistencia a la autoridad y pasó toda la noche en el calabozo esposado. La actuación sigue abierta, habiéndose solicitado a la Dirección General de la Policía informe sobre la grabación, almacenamiento y destrucción de las imágenes grabadas en este incidente concreto, y de las instrucciones y protocolos que, con carácter general, regulan el tratamiento y conservación de las imágenes grabadas por las cámaras de videovigilancia de los calabozos de las Comisarías de la Dirección General de la Policía (13006250).

Durante la detención de unos ciudadanos de origen sudamericano, estos alegaron recibir un trato vejatorio y despectivo por parte de la policía. Una de las detenidas, durante su identificación, afirmó haber recibido reiteradas referencias racistas, al negarse a ser cacheada por un agente masculino. Por tal motivo se solicitó informe a la Dirección General de la Policía y a la Fiscalía General del Estado, finalizándose la queja ante la existencia de una sentencia absolutoria en atención a la contradicción de versiones, dictada en el juicio de faltas celebrado, en el que ambas partes aparecían como denunciantes y denunciados (13011637).

Por último, hay que citar la queja en la que el interesado, tras un partido de fútbol que congregó en la capital a gran afluencia de público, se dirigía a la estación de metro de Plaza de España cuando un grupo de policías antidisturbios, sin mediar palabra con el joven, gritaron "a por él" y le agredieron violentamente provocándole diversos traumatismos, de los que aportaba justificación médica y visual, mediante una grabación realizada en la vía pública que recogía imágenes de la agresión. Estas imágenes han sido remitidas a la Dirección General de la Policía con el fin de que se pronuncie sobre la adecuación de la actuación policial. En la grabación citada se puede comprobar la imagen de los agentes antidisturbios con arreglo a su nuevo sistema de identificación. La queja sigue en trámite (13021786).

3.3.2. Trato incorrecto

La necesidad de un trato correcto y esmerado sigue siendo patente a la vista de la recepción de quejas sobre actuaciones de las Fuerzas de Seguridad, que no se ajustan a los principios básicos de actuación que contempla la normativa vigente y que inspiran otras normas como es, por ejemplo, el Código Ético de la Policía Nacional.

Los valores y principios que están recogidos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y más recientemente desarrollados, por lo que afecta al ámbito de la Policía Nacional, en el Código Ético, han de estar presentes en todas las intervenciones que implican el uso de la fuerza y el trato directo con los ciudadanos en la misión que los miembros de los cuerpos policiales tienen asignada, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Este es el supuesto planteado por un ciudadano, que al regresar a su domicilio en el centro de Madrid dos agentes de la Policía Nacional le impidieron transitar por una calle, viéndose obligado a tomar un camino alternativo, durante el cual tuvo que soportar en varias ocasiones gritos y empujones por parte de los agentes de la Policía Nacional.

Además del maltrato verbal y físico al que había sido sometido, ya en la Comisaría de la calle Leganitos, fue objeto de burlas por parte de los agentes que custodiaban la puerta de la comisaría, siendo disuadido e intimidado en su intención de formular una denuncia y una queja. Esta Institución ha formulado a la Dirección General de la Policía un recordatorio dirigido a los funcionarios de la Comisaría de Centro de Madrid, del Cuerpo Nacional de Policía, del deber de observar en todo momento **un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos,** y de impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral (12008653).

La emanación de una orden por la Guardia Civil de Calvià (Illes Balears) prohibiendo a los agentes realizar diligencias o avisar a los familiares de los detenidos que fueran de raza negra, motivó el inicio de una actuación de oficio, en la que se facilitaron datos sobre el tipo de delincuencia que afecta al municipio de Calvià y las razones por las que en dicha orden se especificaba la raza de los detenidos y la necesidad, a efectos del éxito del operativo policial, de que no se avisara a familiares hasta que los registros domiciliarios autorizados por la autoridad judicial fueran llevados a efecto (13027951).

3.4. CUESTIONES RELATIVAS A LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Han pasado más de veinte años desde la aprobación en 1992 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, durante los cuales se han recibido quejas derivadas de su aplicación, sobre distintos aspectos relativos a la protección de la seguridad ciudadana y al ejercicio de las libertades públicas.

La regulación de las actividades relevantes para la seguridad ciudadana, las actuaciones emprendidas por los organismos competentes para su mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana y la aplicación de su régimen sancionador, no deja de suscitar cuestiones complejas en las que el binomio seguridad-libertad presenta un equilibrio difícil de alcanzar.

Ante la próxima reforma de esta norma, que en la actualidad se encuentra en fase de borrador de anteproyecto, el Defensor del Pueblo ha de estar especialmente atento y vigilante a las modificaciones que se contemplen finalmente, de tal modo que las mismas no supongan restricción alguna del ejercicio de los derechos y libertades públicas por los ciudadanos.

Entre otros supuestos en este epígrafe, los ciudadanos plantean en sus quejas las sanciones impuestas en virtud de la normativa sobre protección de la seguridad ciudadana, en los siguientes supuestos:

- la sanción por consumo de drogas y la necesidad de proceder a la incautación y entrega de la droga para su correcto análisis, son cuestiones del procedimiento sancionador que han de ser especialmente respetadas para evitar la indefensión del ciudadano (13021215);
- las sanciones por tenencia de armas: se plantean dudas para determinar las características del arma intervenida y si la misma entra dentro de la categoría de armas prohibidas por la norma (13027152);
- las sanciones por alterar el orden público: se ha solicitado informe al Ayuntamiento de Zaragoza por el caso de un ciudadano, quien tras presentar una queja por la actuación de un agente de la Policía Local, ha sido denunciado por alterar el orden público y se le va a incoar un procedimiento sancionador (13027366).

3.5. SITUACIONES DE INSEGURIDAD CIUDADANA

Ha sido objeto de queja **la extensión del tráfico de drogas** en la plaza de Lavapiés de Madrid y calles aledañas. Pese a las denuncias vecinales ante la Policía Nacional, los vecinos no han visto ningún resultado positivo en la mejoría de la situación de inseguridad que afirman existe en el barrio (13005835).

Asimismo, se ha continuado la tramitación de la queja referida al uso incívico y la situación de inseguridad ciudadana existente en el Parque de Pradolongo, en el distrito de Usera en Madrid, donde la confluencia de personas que se reúnen para beber y realizar todo tipo de actividades lúdicas, principalmente durante los fines de semana y época estival, ha venido generando no pocos problemas de convivencia vecinal e inseguridad a los residentes en el entorno, motivados

principalmente por el consumo de alcohol en los espacios públicos, tipificado como infracción por la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, así como peleas, discusiones, destrozo del mobiliario urbano y actos incívicos de toda índole.

Con el fin de conseguir una erradicación de las infracciones que se cometen a la normativa sobre **consumo de alcohol y venta ambulante no autorizada,** y restantes ordenanzas municipales que resultan de aplicación, así como garantizar la seguridad ciudadana, se formuló una recomendación al Ayuntamiento de Madrid tendente a que, en el ámbito de las competencias atribuidas a la Administración municipal, se aumenten las instalaciones y equipamientos destinados a contenedores para residuos y aseos, de tal forma que se mejore la imagen y uso del parque y se informe a los usuarios del horario y condiciones del uso del parque, para evitar la repetición de las conductas incívicas (10018892).

En el mismo distrito se suceden situaciones como la planteada en la queja de un ciudadano residente, que muestra su preocupación por el estado en el que se encuentra la zona, y su temor por la falta de presencia policial, el aumento de actos delictivos generados por el menudeo de droga así como por la inseguridad que padece el vecindario, debido a la ocupación ilegal del edificio y por el tráfico de estupefacientes (13010212).

La situación de inseguridad ciudadana de la población de La Vall d'Uixó (Castelló/Castellón), debido al incremento de robos en viviendas y el nivel de delincuencia, se ha investigado a raíz de la queja de una ciudadana residente en dicha localidad. Pese a que los robos en el interior de viviendas es un tipo delictivo que aumenta en la época estival, debido al traslado a la segunda residencia, de las actuaciones practicadas ante la Guardia Civil, se pudo constatar que el índice de delincuencia en la localidad de La Vall d'Uixó permanece estable (13013018).

En el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas que deben ser autorizados por las administraciones competentes, principalmente, la municipal, y tras haberse formulado en 2012 la recomendación sobre la necesidad de que los ciudadanos conocieran la lista de fiestas de Nochevieja autorizadas en el ámbito territorial de cada Ayuntamiento, en 2013 se ha reiterado dicha resolución a la Federación Española de Municipios y Provincias, para que se diera traslado a los ayuntamientos asociados a esa Federación de la conveniencia de publicar, por los medios más eficaces y que con mayor facilidad puedan llegar al conocimiento de los ciudadanos interesados, un listado de las fiestas de Nochevieja de 2013 autorizadas en el ámbito territorial de su respectiva jurisdicción.

3.6. DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

3.6.1. Utilización del material antidisturbios

La actuación policial en las manifestaciones ha dado lugar a numerosas quejas, sobre el uso excesivo de la fuerza por las Unidades de Intervención Policial y la utilización del material antidisturbios contra los manifestantes.

Esta Institución ha enjuiciado el contenido de las quejas presentadas a la luz de la jurisprudencia de los tribunales y de los principios que deben orientar el uso de la fuerza, como son los de menor lesividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

Según la doctrina del Tribunal Supremo, el recurso al uso de la fuerza por los funcionarios policiales debe ser proporcionado y totalmente necesario para la tutela de los intereses públicos y privados. Además, debe concurrir un determinado grado de resistencia por parte del sujeto pasivo que justifique que sobre el mismo se haga recaer el acto de fuerza.

Aunque esta Institución es consciente de la dificultad que entraña la decisión de emplear la fuerza en situaciones complejas que requieren un juicio inmediato, en muchas de las quejas recibidas se pone de manifiesto que el uso de la fuerza ha sido desproporcionado y excesivo, al no existir un riesgo real para los agentes policiales ni una situación grave para la seguridad ciudadana.

Por ello, se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que elaborase un **protocolo de actuación del uso de la fuerza, por las Unidades de Intervención Policial,** en las grandes concentraciones de personas en lugares de tránsito público, regulando de forma clara y precisa la manera y las circunstancias en las cuales dichas unidades pueden hacer uso de la fuerza, de las armas reglamentarias y del material antidisturbios.

La Secretaría de Estado de Seguridad no ha aceptado la recomendación de esta Institución, al considerar que un protocolo no puede dar cabida a la diversidad de situaciones diferentes en las que los agentes policiales deben hacer uso de la fuerza, ni a la variada casuística de los modos en que ello debe llevarse a efecto (12037602).

En cuanto a la utilización de armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho, esta Institución trasladó a la Dirección General de la Policía la necesidad de elaborar estudios para valorar su peligrosidad, y le solicitó información sobre las previsiones que existan para establecer una nueva regulación.

La Dirección General de la Policía informó de que la ausencia de una casuística numerosa de hechos graves, ha hecho que se trabajara con instrucciones antiguas en el adiestramiento a los funcionarios policiales, en el manejo de los distintos elementos que conforman el material antidisturbios, y consideró necesaria la elaboración de un estudio técnico que permitiera concretar **los riesgos de lesividad de las pelotas** de caucho, con el fin de redefinir los parámetros de su utilización.

Dicho estudio concluyó que el mencionado material antidisturbios solo debía utilizarse en casos extremos debidamente justificados y previa autorización del jefe de la fuerza actuante, que debía hacerse un uso preferente del reductor de energía en la posición abierta y que debían utilizarse dos tipos de cartuchería, reservando el empleo del cartucho de mayor potencia únicamente para supuestos de extrema gravedad y con un riesgo muy alto para la integridad física de terceras personas y funcionarios policiales.

La Comisaría General de Seguridad Ciudadana, con la aprobación de la Dirección Adjunta Operativa, ha difundido a todas las jefaturas superiores de policía una circular, de fecha 3 de septiembre de 2013, sobre el empleo del material antidisturbios en el que se regula el lanzamiento

de artificios fumígenos y lacrimógenos y de pelotas de caucho, distinguiendo entre dos tipos de cartuchos de proyección.

Dicha comisaría general se ha comprometido a regular los procedimientos de **utilización del material antidisturbios,** estableciendo un sistema de control que refleje documentalmente la utilización de los mismos (12009172).

La Instrucción 8/2012, de 16 de abril, de la Dirección General de la Policía de la Generalitat de Cataluña, al regular las armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho, se limita a establecer que su uso está previsto para el control de masas (orden público, motines penitenciarios, etc.) y que pueden ser utilizadas para actuaciones con un nivel de riesgo alto por parte de grupos especiales, definiendo las situaciones de riesgo alto como aquellas en las que existe hacia terceras personas o hacia los agentes una actitud hostil y es previsible que exista una agresión o esta ya se haya producido.

Teniendo en cuenta que se trata de armas y municiones potencialmente peligrosas, se ha recomendado a la Consejería de Interior de la Generalitat de Cataluña que proceda al estudio y elaboración de una nueva normativa, sobre la utilización de armas destinadas a la impulsión y proyección de pelotas de caucho. Se trata de que, tras especificar las características de los distintos tipos de armas y municiones, se regulen detalladamente las pautas y criterios de utilización de las mismas, la formación de los agentes habilitados para su uso, los mecanismos de control de su asignación y de su utilización, y el protocolo de actuación en aquellos casos en los que el impacto haya alcanzado a alguna persona, todo ello con la finalidad de evitar o minimizar las consecuencias no deseadas de su uso para la vida o integridad de las personas (12012509).

3.6.2. Identificación de los funcionarios policiales

La Dirección General de la Policía, dando cumplimiento a una recomendación de esta Institución, dictó el 19 de abril de 2013 una resolución por la que establece para las Unidades de Intervención Policial un número de **identificación de alta visibilidad,** de 4,5 centímetros sobre un soporte de 27 centímetros de largo y 6,5 centímetros de ancho, con la finalidad de permitir la correcta identificación del funcionario que lo porta.

Esta nueva regulación supone un gran avance en orden a garantizar el derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades, previsto en el artículo 35.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (11015483).

En contraste con lo anterior, la Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior, no ha aceptado la recomendación formulada por esta Institución, para que se aumenten las dimensiones de distintivo de identificación personal de los agentes policiales regulado por la Orden INT/1376/2009, que tiene unas dimensiones de 30×10 milímetros, es decir, el distintivo que llevan todos los agentes en todo momento y que recoge su número personal.

Según la Secretaría de Estado de Seguridad, aumentar el tamaño del distintivo de identificación personal no resolvería los inconvenientes de su visualización en situaciones en que

los funcionarios policiales se encontraran en movimiento y aquellas otras similares en las que, por necesidades de autoprotección y para el mejor desempeño de las funciones que le son propias, han de desenvolverse acompañados unos de otros, conforme a las técnicas policiales de intervención.

La Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 3 de febrero de 1993, que define los criterios generales de identificación del personal al servicio de la Administración del Estado, dispone que el distintivo personal irá prendido en la ropa del empleado y su rotulación reflejará su nombre y apellidos, de forma que permita al ciudadano leerlos a una distancia no inferior a la considerada de respeto, aproximadamente un metro y veinte centímetros.

Por la necesidad de preservar la seguridad personal de los funcionarios policiales, la Instrucción 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, al aplicar este criterio general, dispone que el distintivo personal no tiene que reflejar el nombre y apellidos del funcionario, sino un número identificativo. Esto determina que el tamaño del soporte necesario para reflejar dicha identificación se reduzca significativamente, hasta el punto de que los ciudadanos, en muchos casos, no reparan en el distintivo y tienen que solicitar al funcionario policial que se identifique, lo que les priva de su derecho a identificar al funcionario sin necesidad de realizar ninguna acción positiva de demanda.

A diferencia de otros funcionarios públicos, las actuaciones de los funcionarios policiales tienen lugar con mucha frecuencia en la vía pública, en situaciones de luminosidad variable y en circunstancias en las que no resulta posible acercarse a la denominada distancia de respeto.

Aunque la Secretaría de Estado de Seguridad considere que aumentar el tamaño del distintivo de identificación personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado no resolvería los inconvenientes de su visualización en determinadas situaciones, lo cierto es que en muchas otras haría posible o facilitaría considerablemente el ejercicio del derecho de los ciudadanos a identificar al personal al servicio de la Administración del Estado.

Por tanto, sería conveniente realizar las pruebas necesarias para determinar el tamaño mínimo que debería tener el número de identificación personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para que pueda ser leído sin dificultad por los ciudadanos a una distancia mínima de dos metros, teniendo en cuenta situaciones de luminosidad variable.

En cuanto a la Resolución de la Dirección General de la Policía, de 19 de abril de 2013, que regula un número de identificación de alta visibilidad para las unidades de intervención policial cuando porten chalecos antitrauma, hay que considerar que en muchas ocasiones las unidades de intervención policial actúan sin utilizar dichos chalecos.

Siguiendo el mismo criterio manifestado por la Secretaría de Estado de Seguridad, debería utilizarse el número de identificación de alta visibilidad en todas las actuaciones de las unidades de intervención policial, incluidos aquellos casos en los que no utilicen los chalecos antitrauma.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Seguridad que amplíe la información que ha remitido sobre dicha cuestión (11018475).

3.7. DETENCIONES

Como se ha indicado anteriormente, se ha recomendado al Ministerio del Interior la inclusión de las dotaciones presupuestarias oportunas, para corregir las deficiencias detectadas en las visitas del Defensor del Pueblo a instalaciones de privación de libertad.

Las deficiencias de dependencias de la Policía Nacional y de la Guardia Civil se refieren, principalmente, a los sistemas de videovigilancia o los sistemas sonoros de llamada, a la conservación, mantenimiento, habitabilidad y limpieza de los calabozos, y a las características de las instalaciones que podrían facilitar las autolesiones de los detenidos.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha informado de los planes para corregir algunas de las deficiencias observadas, aunque por el elevado coste de algunas de las reformas recomendadas, como la instalación de sistemas de videovigilancia o de sistemas sonoros de llamada en celdas, calabozos y pasillos de conducción, no resulta posible acometer de forma inmediata todas las reformas (13027986).

Sobre la salubridad de las instalaciones, también se ha abierto una actuación de oficio, al tener conocimiento de la existencia de una plaga de parásitos en los calabozos del Grupo de Menores de la Jefatura Superior de Policía de Madrid, en las dependencias de la calle Julián Camarillo (13031144).

La Instrucción 12/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad que regula el “Libro de Registro y Custodia de Detenidos”, dispone que las pertenencias retiradas a los detenidos se introducirán en bolsas de plástico o similar que se cerrarán con precinto, con el sello de la dependencia y firma del detenido, y que se anotará una relación sucinta de todos los efectos.

En el caso de un detenido que fue conducido a los calabozos de la Comisaría de Centro en Madrid y posteriormente trasladado al Registro Central de Detenidos, y puesto a disposición del Juzgado de Instrucción número 5 de Madrid, se extraviaron sus pertenencias personales que fueron recuperadas a los 18 días en los calabozos de la Plaza de Castilla.

De la información que proporcionó la Dirección General de la Policía se desprendía que se había producido una falta de diligencia en la adecuada llevanza y custodia del Libro de Registro y Custodia de Detenidos. Y, a pesar de la desaparición temporal de una parte de las pertenencias del detenido, en concreto el dinero en metálico, no se había realizado una adecuada investigación y comprobación de su reclamación. Esta Institución recordó a la Dirección General de la Policía que debe extremarse la vigilancia respecto de la correcta llevanza y cumplimentación del mencionado libro en todas las dependencias policiales, y deben investigarse las posibles disfunciones tan pronto como exista alguna queja de un detenido respecto de la devolución de sus pertenencias.

La Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la Policía remitió a todas las comisarías generales de las jefaturas superiores de policía un escrito, en el que se da traslado del recordatorio de deberes legales formulado por esta Institución (12000076).

La Instrucción 11/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que aprueba el **“Protocolo de actuación policial con menores”,** establece que el traslado de menores se realizará en la

forma que menos les perjudique, con respeto y garantía de sus derechos, y que se procurará realizar los traslados en vehículos sin distintivos policiales y con personal no uniformado, salvo que las circunstancias del caso y la disponibilidad de recursos no lo permitan.

En el caso de un menor marroquí en desamparo, que se había fugado de un centro de acogida de menores, el traslado desde un puesto de la Guardia Civil hasta el centro de protección de menores de Cerro Muriano (Córdoba) se realizó en un vehículo con distintivos corporativos de la Guardia Civil y por personal uniformado. En parecidas condiciones se llevó a cabo el traslado de otro menor a las dependencias de la Comandancia de la Guardia Civil de Córdoba y, posteriormente, a la Fiscalía de Menores.

La Dirección General de la Guardia Civil informó de que las condiciones de los traslados no pueden ser respetadas en todos los casos, bien porque no se dispone de los recursos materiales adecuados, ya que los vehículos con colores comerciales son utilizados habitualmente por las unidades de investigación, o bien porque los traslados son requeridos de forma urgente y tiene que realizarlos la unidad del lugar que ha efectuado la detención.

En el presente caso no consta que existieran razones de urgencia que impidieran dar cumplimiento a las condiciones previstas en el Protocolo de actuación policial con menores, por lo que se recordó a la Dirección General de la Guardia Civil el deber legal que le incumbe de extremar la vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 11/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad. Dicho recordatorio de deberes legales ha sido aceptado (12247381).

3.8. CONSUMO DE ALCOHOL EN LA VÍA PÚBLICA

Se han recibido en esta Institución numerosas quejas por las multas impuestas por el Ayuntamiento de Madrid, al amparo de lo dispuesto en la Ley 5/2002, de la Comunidad de Madrid, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos.

En muchos casos, los ciudadanos sancionados exponen que los agentes de la Policía Municipal procedieron a su identificación, pero no les entregaron copia del acta levantada ni les comunicaron la iniciación del procedimiento sancionador. También es frecuente que manifiesten que no estaban consumiendo bebidas alcohólicas, pero que los agentes actuantes no realizaron ninguna comprobación al respecto.

En la Ley 5/2002, de la Comunidad de Madrid, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, se regula un procedimiento sancionador abreviado, en el cual las actas de inspección, notificadas en el acto al presunto responsable, constituyen el acto de iniciación del procedimiento a todos los efectos, y se establece que dichas actas poseen presunción de veracidad de los datos y circunstancias en ellas consignados, salvo prueba en contrario.

En el caso de que se omita la notificación del acta, no solo se produce la indefensión del denunciado que no puede formular alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes, sino que, además, no puede acogerse a la reducción del 40% del importe de la sanción, previo reconocimiento explícito de su responsabilidad.

Dada la reiteración de esta alegación en las quejas recibidas, se solicitó al Ayuntamiento de Madrid que informase del porcentaje de ciudadanos denunciados que no han firmado las actas de inspección en relación con el número total de expedientes tramitados por consumo de alcohol en la vía pública, pero dicha corporación ha comunicado que desconoce ese dato, al no estar prevista su recogida en la aplicación informática que sirve de soporte a la tramitación de los referidos expedientes sancionadores.

Por lo que se refiere a la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos y sus agentes, sin menoscabo de la consecución de las finalidades previstas en la normativa reguladora de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, debería constatarse en el momento de la formulación de la denuncia que se está consumiendo una bebida alcohólica.

Esta Institución es consciente de que en la actividad conocida popularmente como botellón, resulta muy difícil discriminar en un grupo heterogéneo de personas quién está consumiendo bebidas alcohólicas y quién no, pero hay que considerar que sólo se puede sancionar al responsable de la infracción, es decir, al que está consumiendo una bebida alcohólica en la vía pública, por lo que es necesario que se constate la responsabilidad individual de cada uno de los ciudadanos identificados.

Se ha recomendado al Ayuntamiento de Madrid que habilite un sistema válido, de comprobación del contenido alcohólico de las bebidas que se consumen en la vía pública, que no sea la mera percepción sensorial del agente denunciante, con el objeto de documentar adecuadamente la actuación sancionadora y confirmar que se está incurriendo en la conducta tipificada por la ley. También se ha recomendado a dicha corporación que vigile el cumplimiento de la exigencia de notificar la denuncia al infractor, para evitar la posible indefensión de este.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Madrid manifiesta que, en aras de otorgar al procedimiento sancionador de una mayor garantía para el presunto infractor, se procurará dotar a los agentes de un sistema capaz de detectar in situ el contenido alcohólico de la bebida que se consume (13005040).

3.9. TRÁFICO

3.9.1. Procedimiento sancionador

La Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de septiembre de 2011, sobre la seguridad vial europea 2011-2020, señala que el respeto por la vida y el ser humano debe expresarse por medio de un proceso cultural y ético compartido, en el que la carretera se interprete como una comunidad humana. Indica, asimismo, que la seguridad vial depende en gran medida de la prudencia, la atención y el respeto mutuo de los usuarios, así como del cumplimiento efectivo de la normativa de tráfico.

Siguiendo la tendencia del último decenio, la tasa de siniestralidad vial del año 2013, según las estadísticas de la Dirección General de Tráfico, continúa descendiendo notablemente. **Las cifras**

de mortalidad en accidentes de tráfico en vías interurbanas tomadas hasta las 24 horas de producirse el accidente han experimentado un descenso del 13,3% respecto del año anterior.

A pesar de la tragedia que suponen estas cifras, su análisis estadístico comparativo demuestra que las políticas públicas en materia de tráfico y seguridad vial están bien encauzadas. Pero esta tarea no solo incumbe a las administraciones competentes: los ciudadanos deben asumir que la seguridad vial es un compromiso de toda la sociedad en su conjunto y que el cumplimiento de la normativa de tráfico es un acto de responsabilidad.

Es inevitable reconocer que las severas sanciones, así como otras medidas como la implantación del carné por puntos, han tenido un indudable efecto disuasorio de las conductas infractoras y han contribuido al descenso de los accidentes y su siniestralidad.

Si embargo, es habitual que las incoaciones de expedientes sancionadores en materia de tráfico produzcan rechazo en los afectados, muchos de los cuales plantean sus quejas ante esta Institución. Estas quejas ponen de relieve que algunas de las sanciones previstas son muy gravosas para las economías domésticas, de forma especial en estos momentos de dificultad. Ese rechazo se torna en indignación cuando el ciudadano comprueba que el procedimiento sancionador no se ha tramitado con las debidas garantías. Es en estos casos cuando interviene esta Institución, ya que las sanciones deben imponerse con un escrupuloso respeto a las garantías procedimentales y a los derechos de los ciudadanos.

Las irregularidades más frecuentemente detectadas se refieren a: **las notificaciones defectuosas** (13005021, 13008393 y otras), el error del agente al anotar la matrícula del vehículo infractor (13005541, 13005934, 13010846), la redacción incompleta o con errores del boletín de denuncia (13022952, 13002532), la falta de señalización o de visibilidad de la señal que ha dado origen a la sanción (13017159, 13021319), etc. En todos los expedientes citados, y a pesar de los recursos presentados por los comparecientes en el marco del procedimiento, el órgano sancionador solo rectificó su actuación después de la intervención del Defensor del Pueblo.

Durante el año 2013, se han recibido, asimismo, numerosas quejas en relación a las denuncias formuladas por **los controladores de zonas de estacionamiento regulado** (13010804, 13013188 y otras). Como es sabido, estos trabajadores no tienen la consideración de agentes de la autoridad y, por lo tanto, sus denuncias deben tramitarse como denuncias de carácter voluntario. Es decir, su actuación no goza del principio de presunción de veracidad que preside las denuncias de los agentes de la autoridad. El problema se plantea cuando, en el momento de la práctica de la prueba, no existe documento gráfico que acredite la infracción y la sanción se basa, únicamente, en las manifestaciones del controlador.

Los ciudadanos reclaman que la notificación de incoación del expediente sancionador vaya acompañada de una fotografía, que atestigüe la veracidad de los hechos denunciados, como ocurre con las infracciones captadas por cinemómetro. Algunos ayuntamientos, como Pozuelo de Alarcón (Madrid) o Barcelona, han incorporado este soporte documental gráfico al expediente sancionador, pero la medida dista mucho de ser general en todos los municipios.

Dadas las facilidades que ofrecen, hoy en día, los dispositivos tecnológicos para la obtención de fotografías, resultaría conveniente que los consistorios se plantearan la posibilidad de reforzar

las garantías del procedimiento sancionador, mediante la aplicación de esta medida que podría adoptarse sin que suponga un gasto excesivo para la Administración Pública.

En una de las quejas presentadas contra el Ayuntamiento de Murcia, el compareciente aportó el distintivo o tique que acreditaba la validez del estacionamiento, pero el consistorio no lo aceptó e indicó que, aunque no dudaba de la credibilidad del ciudadano, el distintivo aportado no estaba indubitadamente vinculado con el vehículo y que la ratificación del controlador era contundente. De haber existido una fotografía acreditativa de la infracción, ninguna duda se habría suscitado en torno a la procedencia de la sanción (13013054).

En otro expediente, referido a la actuación de un policía local del Ayuntamiento de Tíjola (Almería), un ciudadano de Sant Pere Pescador (Girona) mostraba su indignación con la tramitación de un expediente sancionador de tráfico por parte de dicho consistorio, indicando que ni él ni su vehículo habían estado nunca en esa localidad almeriense. El compareciente no podía aportar ninguna prueba de la veracidad de su afirmación –la prueba de que no se ha estado en un lugar es infinitamente más complicada que probar el hecho de que sí se ha estado-, y su rechazo a la incoación del expediente sancionador era enérgico.

El Ayuntamiento de Tíjola, por su parte, no podía acreditar la infracción con ninguna prueba gráfica, constando únicamente el parte de ratificación del policía local denunciante. Sin embargo, el consistorio se acogió al principio de presunción de veracidad de las denuncias de los agentes de la autoridad para imponer la sanción.

A la vista de lo acontecido, el Defensor del Pueblo remitió una sugerencia al consistorio, sobre la conveniencia de adoptar las medidas necesarias para incorporar, cuando fuera posible, una prueba gráfica a los expedientes sancionadores de tráfico, con el fin de reforzar las garantías de los derechos de los ciudadanos en el marco del procedimiento sancionador. Al cierre de este informe, no se había recibido contestación de dicho ayuntamiento en relación a la aceptación o no de la sugerencia (13019669).

Por todo lo indicado en este epígrafe, es preciso que todas las administraciones competentes en materia de tráfico y seguridad vial intensifiquen sus esfuerzos para respetar las garantías procedimentales –deber que emana de la propia esencia del Estado de Derecho– con el objeto de erradicar, en la medida de lo posible, la extendida percepción ciudadana de que la única finalidad de los expedientes sancionadores es la recaudación.

3.9.2. Otras cuestiones de tráfico

Un elemento esencial del sistema denominado **permiso y licencia de conducción por puntos,** que se introdujo en España en el año 2005, lo constituyen los cursos de sensibilización y reeducación vial.

Según lo dispuesto en la Orden INT/2596/2005, dichos cursos se impartirán por centros cuya gestión se realizará mediante concesión del Ministerio del Interior; el contrato de concesión establecerá el número de centros que sean necesarios para el correcto desarrollo de los cursos, y la ubicación de dichos centros se determinará teniendo en cuenta el censo de conductores y la distribución geográfica de la población dentro de cada provincia.

Para realizar un curso de sensibilización y reeducación vial, un ciudadano con domicilio en Santiago de Compostela (A Coruña) tuvo que desplazarse fuera de su municipio, debido a que las numerosas autoescuelas de la ciudad no están autorizadas para impartir dichos cursos.

La escasez de centros autorizados para impartir dichos cursos en todo el territorio nacional obliga a los conductores afectados a realizar grandes desplazamientos, a pesar de no poder conducir por la pérdida de vigencia de su autorización.

El contrato de concesión vigente para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial finaliza el 30 de junio de 2014, y hay autorizados 200 centros que están distribuidos por todo el territorio nacional, con excepción de las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco, las cuales, al tener transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico, gestionan sus propios centros.

La Comisión Nacional de la Competencia en un informe de 29 de mayo de 2009, sobre el sistema diseñado para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, manifestó que no se aprecia la existencia de motivos económicos o de interés público que justifiquen que se haya recurrido a un régimen de concesión administrativa en vez de aplicar un sistema de autorización.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta Institución recomendó a la Dirección General de Tráfico que modificara el sistema de gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores, como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, estableciendo un régimen menos lesivo para la competencia que permita incrementar significativamente el número de centros que pueden impartirlos, con el fin de prestar un servicio más eficiente a los ciudadanos (13002603).

Esta Institución, al tener conocimiento de que la Dirección General de Tráfico está estudiando la posibilidad de reducir el límite de velocidad permitido para aquellos autobuses que, por estar matriculados con anterioridad al año 2007, carezcan de cinturones de seguridad, se dirigió a dicho centro directivo en solicitud de información.

Según la información facilitada por la Dirección General de Tráfico, el borrador del proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, que se encuentra en fase de tramitación, prevé que los autobuses con pasajeros de pie o que no lleven instalados cinturones de seguridad tendrán un límite de velocidad de 80 km/h en autopistas y autovías, y de 70 km/h en carreteras convencionales y carreteras con plataforma inferior a 6,5 metros de anchura y con marca longitudinal de separación entre sentidos (13025285).

4. MIGRACIONES

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En términos relativos, la población inmigrante ha sufrido un duro ajuste durante la crisis económica (su tasa de paro aumentó del 17% que se registraba en 2008 hasta el 29% a finales de 2009, llegando al 36,53% en enero de 2013). En el caso de los inmigrantes, confluyen un gran número de factores que les hacen más proclives a estos recortes del empleo: por un lado, se ocuparon fundamentalmente en los sectores hoy más afectados y, por otro, tienen una menor antigüedad laboral y un mayor índice de temporalidad en sus contratos. En definitiva, son los más expuestos a reestructuraciones laborales, aunque en una medida bastante similar a la de los nacionales que se encuentran en sus mismas condiciones.

Sin embargo, la rotundidad de las cifras presentadas **sigue sin ir acompañada del importante descenso,** pronosticado desde el inicio de la crisis, **del número de residentes legales en España:** en el año 2006 residían legalmente en el país tres millones de personas; al finalizar el año 2010 el número de personas que residían legalmente en nuestro país rozaba los cinco millones, y en junio de 2013 el número de extranjeros residentes en España se sitúa en 5.503.977 personas. **Lo que sí se ha producido es un descenso significativo del número de personas que intentan acceder de manera irregular a nuestro país.** Asimismo, sigue descendiendo el número de solicitudes de autorizaciones de trabajo y residencia temporales (en junio de 2013, por tercer trimestre consecutivo, desciende el número de este tipo de autorizaciones, situándose en 268.083 autorizaciones iniciales en vigor).

Como se ha indicado, los últimos datos oficiales, correspondientes al mes de junio de 2013, señalan que 5.503.977 personas extranjeras residen legalmente en España; de ellas: 49,11% (2.702.867 personas) son residentes en régimen comunitario (es decir, nacionales de otros Estados miembros de la UE y sus familiares. También se incluyen en este régimen a los familiares extranjeros de los españoles) y el 50,89% (2.801.110 personas) son residentes en régimen general (es decir, trabajadores nacionales de terceros países y sus familiares). Respecto de esta cifra es interesante destacar que el 80% está en edad laboral y que más del 76% son titulares de residencia de larga duración (lo que quiere decir que han adquirido el derecho a residir en España tras haber permanecido legalmente aquí durante cinco años).

Durante el año 2013 se ha apreciado un ligero aumento en el número de quejas tramitadas por el área de Migraciones e Igualdad de Trato. Resulta destacable el incremento en el número de quejas interpuestas por ciudadanos españoles sobre situaciones que afectan a personas extranjeras con las que mantienen vínculos familiares. Por ello, como se señaló en informes anteriores, cada vez más la política de inmigración y, más allá de ella, la gestión de la extranjería, es cuestión que afecta tanto a los no nacionales como a los españoles y, muy especialmente, a los millones de conciudadanos que por razón de sus vínculos afectivos, familiares, profesionales, laborales o comerciales se ven concernidos por procedimientos y actuaciones administrativas como las que diariamente supervisa el Defensor del Pueblo.

Por razones sistemáticas se da cuenta del contenido de las quejas relacionadas con el Registro Civil en el apartado de Justicia de este Informe, pero, sin embargo, se encarga de su tramitación, desde el año 2010, el área de Migraciones e Igualdad de Trato, ya que se refieren, casi de manera exclusiva, a actuaciones relacionadas con ciudadanos extranjeros; fundamentalmente, por demoras en la tramitación de **expedientes de nacionalidad** o denegaciones de inscripción de matrimonio entre ciudadanos españoles y extranjeros. El aumento más significativo en el número de quejas durante el año 2013 se refiere a las relacionadas con el Registro Civil.

Ese incremento en el número de quejas en materia de registro civil hay que ponerlo en relación con la situación en la que se encontraba la tramitación de los expedientes de nacionalidad en el año 2010. Así, según datos facilitados por la Secretaría de Estado de Justicia, desde el año 2010 al año 2013 se han formulado 600.732 solicitudes de nacionalidad por residencia, de las cuales 395.880 se habían resuelto a 31 de diciembre de 2013 (con un 85,15% de concesiones). El mayor número de quejas en esta materia se refiere a la demora en la tramitación de las solicitudes, especialmente de las presentadas en los años 2008 a 2010.

Un número importante de ciudadanos extranjeros que se quejan de estas demoras son originarios de países iberoamericanos. Para entender el impacto que estas demoras ocasiona, no solo en el solicitante, sino en sus familiares, muchos de los cuales permanecen aún en el régimen de extranjería, resulta necesario hacer referencia al último dato relativo al número de extranjeros residentes legales procedentes de América Central y del Sur que, a 30 de junio de 2013, ascendía a 1.777.029 en régimen general (lo que representa el 42,02% de los residentes en este régimen) y en régimen comunitario, los ciudadanos iberoamericanos familiares de residentes comunitarios o españoles ascienden a 299.657 personas (de un total de 434.927 tarjetas de familiares de residentes comunitarios).

El ejemplo de cambio del estatus legal de los ciudadanos ecuatorianos en España explica bien hasta qué punto las cuestiones de extranjería o las relacionadas con cuestiones ajenas, en principio, a la política de inmigración, como puede ser el funcionamiento del Registro Civil, afectan tanto a ciudadanos extranjeros como a españoles. A 30 de junio de 2013, los ciudadanos ecuatorianos ocupaban el tercer lugar en número de nacionales extranjeros residentes legales en España (en primer lugar se sitúan los ciudadanos rumanos y en segundo lugar los marroquíes) con 390.034 residentes legales.

Al mismo tiempo, se ha de recordar que 200.000 ciudadanos ecuatorianos han adquirido la nacionalidad española entre los años 2002 y 2012, lo que significa también que muchos de sus familiares, mientras completan el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, abandonan el régimen general y se incorporan al régimen comunitario como familiares de españoles. El número de residentes legales ecuatorianos (en régimen general o comunitario) descendió en un 1,77% respecto al dato ofrecido el 30 de junio de 2012.

En el actual contexto de crisis económica, las demoras en la tramitación de los expedientes de nacionalidad afectan, en primer lugar, al solicitante que ve limitadas sus posibilidades de buscar empleo en otros países de la Unión Europea. Pero además, tienen impacto en los miembros de su familia que aún no han iniciado los trámites de nacionalidad española pero cuya residencia legal en España depende de la situación laboral del solicitante de la nacionalidad, por lo que cada vez

resulta más frecuente que estos familiares puedan caer en situación de irregularidad documental, a pesar de contar con largos períodos de residencia legal en España.

El cambio de tendencia antes expuesto, en relación con el tipo de quejas recibidas relacionadas con el Registro Civil, se refleja también en las quejas relativas a la actuación consular que se centran ahora en las demoras que sufren los expedientes desde que entró en vigor la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, de la conocida como Ley de la Memoria Histórica. La citada norma ha tenido un fuerte impacto en algunos consulados, que ya arrastraban una importante carga de trabajo en materia de inmigración (fundamentalmente en solicitudes de visados de estancia y por reagrupación familiar). Buen ejemplo de esta nueva situación lo constituye el Consulado General de España en La Habana que, en diciembre de 2013, dos años después de la finalización del plazo para la presentación de solicitudes al amparo de dicha norma, aún tenía pendientes de tramitar 25.000 solicitudes de nacionalidad española. En la citada fecha se estaban analizando y calificando las documentaciones presentadas en noviembre de 2011.

El número de españoles inscritos en el libro de matrícula del citado Consulado ha pasado de los 43.000 inscritos, en el momento en el que entró en vigor la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, a superar ampliamente la cifra de 100.000 españoles inscritos, cuando, como se acaba de señalar, aún quedan 25.000 expedientes por tramitar. Como se señalaba en el párrafo anterior, esta nueva realidad afecta no sólo a los ciudadanos que ven demorada la tramitación de su solicitud de nacionalidad española sino también a aquellos ciudadanos cubanos que solicitan del Consulado la tramitación de expedientes por reagrupación familiar o de visados.

El otro grupo de quejas que ha sufrido un incremento significativo en este año se refiere a las relativas a los **presos españoles en el extranjero.** Según datos facilitados por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, a 30 de diciembre de 2013, 2.027 españoles se encontraban privados de libertad fuera de España. El mayor número de las quejas recibidas en esta materia se refiere a la solicitud de traslado formulada por el interno español para cumplir condena en España; en este sentido la citada dirección general ha informado de que durante el año 2013 se han formulado 392 solicitudes de traslado, de las que el Consejo de Ministros ha autorizado 358 y se habían llevado finalmente a efecto, a 30 de diciembre, 267. Destacan por el número de traslados realizados, los 55 desde Colombia, 44 de Ecuador y 37 desde Italia.

Asimismo, hay que dejar constancia del número de traslados autorizados desde Perú, 89, de los que tan solo se ha llevado a cabo uno durante 2013. En este último caso, tal y como se indica en el apartado correspondiente a presos españoles en el extranjero, se ha solicitado la colaboración del Defensor del Pueblo peruano con el fin de conseguir la remoción de obstáculos que impiden hacer efectivos estos traslados.

Por último, se destaca el incremento de las quejas relativas a **Igualdad de trato,** que aglutinan las actuaciones iniciadas por razón de los distintos tipos de discriminación (por motivo de género, orientación sexual, origen étnico, pertenencia a confesión religiosa o por razones de discapacidad).

Se han iniciado 28 actuaciones de oficio en el año 2013, con los siguientes organismos:

- Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, en relación con presos españoles en el extranjero;
- Secretaría de Estado de Justicia, relacionadas con aspectos de tramitación de expedientes de nacionalidad española;
- distintos organismos dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, relativas a centros de internamiento de extranjeros, operaciones policiales contra la trata de personas y visitas a puestos fronterizos;
- Secretaría General de Inmigración y Emigración, tras las visitas giradas a los **centros de estancia temporal de inmigrantes** de Ceuta y Melilla, para conocer los criterios para contabilizar las autorizaciones de residencia de las víctimas de trata y para solicitar el cambio de criterios para la elección del perfil de traslado a la península desde los centros de estancia temporal de Ceuta y Melilla;
- AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), tras la visita girada a las dependencias, a las salas de rechazados y de solicitantes de asilo del Aeropuerto de Gran Canaria;
- Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo, tras la visita girada al centro de Tarifa;
- Fiscalía General del Estado, dando cuenta de cada una de las visitas realizadas durante el año a centros de internamiento o de protección de menores extranjeros no acompañados;
- entidad de protección de menores de la Ciudad Autónoma de Ceuta tras la visita girada a dos centros de protección de menores.

El nivel de colaboración de las administraciones así como la calidad de sus respuestas ha sido en general adecuado. Si bien se ha de destacar en cuanto a las quejas por demoras en la tramitación de diversos tipos de procedimientos, fundamentalmente los que tienen relación con la Secretaría de Estado de Justicia y la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, la justificación de las mismas en las restricciones presupuestarias no puede considerarse satisfactoria.

Se han de destacar las reuniones mantenidas para mejorar la colaboración entre esta Institución y la Dirección General de los Registros y del Notariado que ha abierto canales ágiles de información para la resolución de varios asuntos urgentes. En ese mismo sentido, se ha continuado profundizando en la mejora de los canales de comunicación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, con el establecimiento en este año 2013 de una nueva forma de comunicación de aquellos asuntos que necesitan una actuación inmediata a través de la Sala de Coordinación del citado organismo, que presta servicio continuado, lo que ha permitido resolver un buen número de asuntos.

Se destaca también la colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, con la que se han mantenido varias reuniones centradas en la situación de los centros de estancia temporal de inmigrantes de las ciudades de Ceuta y Melilla, así como acerca de los criterios para la obtención de las autorizaciones de residencia temporal basadas en la situación personal de las víctimas de trata.

Un año más, el contacto con distintas organizaciones no gubernamentales ha sido constante y ha permitido conocer de primera mano las principales preocupaciones de los colecti-

vos cuyas quejas tramita el departamento. Así, se destacan los encuentros mantenidos con distintas asociaciones: Pro inmigrantes; la Red española de lucha contra la trata de personas; varios colectivos que trabajan con presos españoles en el extranjeros; asociaciones del pueblo gitano; colectivos de mujeres y asociaciones que trabajan por la igualdad de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales.

Entre los resultados destacados, fruto de actuaciones del Defensor del Pueblo en materia de migraciones e igualdad de trato, se han de señalar los avances en la **lucha contra la trata de seres humanos.** En concreto, la toma de conciencia de las distintas autoridades con competencias en la materia respecto de la situación en la que se encuentran los menores indocumentados, que son interceptados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, al intentar acceder junto a sus presuntos progenitores u otros familiares, de manera irregular, a las costas españolas.

Durante el año 2013 se han comenzado a registrar los datos personales de todos estos menores, lo que permite desde un inicio visibilizar su situación e intentar paliar así la extrema vulnerabilidad en la que se encuentran. Se están dando los pasos para conseguir que sean protegidos de manera efectiva, por lo que se están tratando de elaborar protocolos autonómicos con implicación de Fiscalía y entidades de protección de menores autonómicas. Los datos revelan la importancia de esta cuestión especialmente en las costas de Andalucía por donde han accedido a territorio nacional en 2013, 323 menores de edad.

En cuanto a la valoración del impacto de las resoluciones aceptadas, formuladas en años anteriores, se ha de destacar en primer lugar las referidas al **informe monográfico *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles.*** Así, de las 27 recomendaciones formuladas en su día, 25 han sido aceptadas. Las dos recomendaciones que, por el momento, han sido rechazadas, se refieren a la necesidad de encontrar una fórmula adecuada para la incorporación de las organizaciones no gubernamentales especializadas en el procedimiento de identificación de las víctimas.

La experiencia acumulada en estos tres años desde que se comenzó a elaborar el informe, hace necesario insistir en que el bajo número de víctimas identificadas, así como las dificultades detectadas en el procedimiento de identificación de potenciales víctimas de trata y de personas en riesgo de serlo, podría atajarse si se encontrase la manera de implicar a estas organizaciones, no solo en la asistencia a las víctimas, en las que ya hacen un papel insustituible, sino en el proceso de identificación junto a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y respetando lógicamente su campo de actuación. La participación de estas organizaciones constituye un elemento básico para garantizar un enfoque del procedimiento centrado en los derechos y necesidades de las víctimas de trata de seres humanos.

La segunda de las recomendaciones no aceptadas, por el momento, se refiere a la necesidad de seguir trabajando con el fin de remover los obstáculos con los que se encuentran las víctimas de trata para que sus solicitudes de protección internacional prosperen, que se refieren fundamentalmente a la dificultad para acreditar la existencia de un fundado temor de persecución o la pertenencia a determinado grupo social.

Del contenido de las recomendaciones aceptadas ya se dio cuenta de manera exhaustiva a las Cortes Generales, con motivo de la comparecencia realizada por la Defensora del Pueblo,

ante la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo en el mes de noviembre de 2013. Además de la cuestión relativa a la identificación de los menores indocumentados que son interceptados junto a adultos al intentar acceder de manera irregular a territorio español, a la que se ha hecho referencia anteriormente, se destaca ahora el inicio de vías de coordinación imprescindibles entre los distintos departamentos ministeriales, comunidades autónomas y entidades especializadas en la atención a las víctimas.

La mayoría de las recomendaciones formuladas con motivo de la publicación de otro de los informes monográficos, Menores o adultos: procedimientos de determinación de la edad, presentado en el año 2011, han sido finalmente aceptadas durante el año 2011. Así, de las 41 recomendaciones formuladas, 37 habían sido totalmente aceptadas al finalizar el año 2013, mientras que las cuatro restantes habían sido aceptadas de manera parcial.

Como se indica en el apartado correspondiente a **menores extranjeros** no acompañados, aún no se ha publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados, previsto en el artículo 190.2 del Reglamento de extranjería. Sin embargo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración continúa impulsando su elaboración, y ha remitido a esta Institución un primer borrador del citado instrumento, que incorpora muchas de las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo sobre la materia.

Pasando a otra cuestión, se ha de dar cuenta de las numerosas intervenciones realizadas durante los años 2012 y 2013 con relación a la situación de los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla. Se destaca el logro conseguido, tras la aceptación de la recomendación formulada en 2012, para la elaboración de un protocolo de derivación sanitario entre estos centros y los centros de internamiento de extranjeros.

La ausencia de protocolo de derivación sanitario entre estos centros suponía que los servicios médicos, de los centros de internamiento de extranjeros, desconocían el resultado de los exámenes y tratamiento médico que hubiesen podido recibir los inmigrantes durante su estancia en los centros de estancia temporal de inmigrantes.

Otra recomendación, relacionada con los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla, se refiere a la necesidad de revisar los criterios de inclusión en los programas de traslado para la acogida humanitaria en la península, de aquellos extranjeros residentes en estos centros que, por una u otra causa, son en la práctica inexpulsables.

El Defensor del Pueblo recomendó a la Dirección General de la Policía y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración que se primara el traslado de aquellos colectivos especialmente vulnerables (especialmente mujeres embarazadas y mujeres con niños), así como de aquellas personas con necesidades de protección internacional procedentes de países sobre los que existe un llamamiento de no devolución por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Ambos organismos han atendido parcialmente la recomendación formulada y han agilizado los traslados de un importante grupo de personas con este perfil, especialmente ciudadanos sirios.

Sin embargo, continúa siendo motivo de preocupación para esta Institución el alto número de niños que residen en el centro de estancia temporal de inmigrantes de Melilla (318 menores

han pasado por el citado centro en 2013), que no reúne las condiciones mínimas para albergar a menores de edad, más allá de una primera acogida de emergencia.

Asimismo, continúa sin encontrarse una solución para la situación de los solicitantes de asilo en ambas ciudades autónomas, que siguen sin poder acceder a la península hasta tanto su solicitud sea resuelta. La situación de los solicitantes de asilo en España es también motivo de especial seguimiento por parte de esta Institución, de un lado por las largas demoras que han de soportar los solicitantes en la tramitación de su expediente; y, por otra parte, preocupan también las bajas cifras de solicitudes de asilo, especialmente cuando se comparan las cifras españolas con países europeos de nuestro entorno, con una situación geográfica similar a la nuestra.

4.2. ASISTENCIA Y PROTECCIÓN EN EL EXTERIOR

Un año más, un número significativo de las quejas que dirigen los ciudadanos españoles que residen o se encuentran transitoriamente en el exterior, respecto a la actuación consular, se centran en las dificultades de acceso de manera ágil a la información sobre los distintos trámites o en las dificultades de comunicación y acceso a las dependencias consulares.

El aumento de la presencia de ciudadanos españoles en el extranjero, fundamentalmente en otros países europeos, ha puesto de manifiesto la insuficiencia de medios personales y materiales que permitan prestar el servicio de manera adecuada. Tal es el caso del funcionamiento del sistema de cita para la obtención o renovación de documentación del Consulado General de España en Londres.

Tras la actuación iniciada, se dio cuenta del aumento del número de residentes españoles en esa demarcación consular que había pasado de 60.815 personas en el año 2010 a 73.035 residentes en el mes de noviembre de 2012. Además, tras el cierre del Consulado de España en Manchester, en junio de 2011, se incrementó una tercera parte el Registro de Matrícula de Españoles en el Consulado General de España en Londres.

La situación se agravó con una pérdida del 25% de la plantilla a finales de 2011. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunica que es consciente de dicha situación, y que se encontraba en estudio cubrir alguna de las vacantes para intentar paliar la situación creada. Asimismo, desde el mes de febrero de 2013 cuenta con un sistema de cita previa para el Departamento de Nacionales (12010402)[4].

Por su parte, el Consulado General de España en Bruselas reconoció que una plantilla de 18 personas asiste a unos 57.000 españoles inscritos en ese Consulado, cifra que no refleja la realidad actual, al ser muy superior el número de españoles en dicha circunscripción, ya que en los últimos 15 años la cifra de residentes se ha multiplicado por 2,2 mientras que la de empleados

[4] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

ha pasado de 37 en 1996 a los 18 actuales. Aun así desde el Consulado se ha arbitrado un sistema de atención al público basado en cuatro ejes: atención directa en ventanilla, cita previa para todas las gestiones que sí exigen personarse en el Consulado, solicitud por correo electrónico y atención telefónica para información (12285551).

En otras ocasiones, y debido a las restricciones presupuestarias, no siempre es factible disponer de los equipos necesarios. Así, y tras recibir una reclamación de un ciudadano que manifestaba su disconformidad con el Consulado Honorario de Edmonton (Canadá) por no expedir pasaportes digitales, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios comunicó que no hay recursos económicos para adquirir los equipos móviles necesarios para expedir pasaportes acordes con las exigencias normativas de la Unión Europea (13004858).

4.2.1. Presos españoles en el extranjero

Según información facilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a fecha 31 de diciembre de 2013, 2.027 ciudadanos españoles se encontraban privados de libertad en el extranjero.

La situación de privación de libertad de españoles en las cárceles extranjeras sigue siendo una cuestión que preocupa a esta Institución, y por este motivo se consideró necesario iniciar una actuación de oficio a comienzos del año 2013 tanto con la Secretaría de Estado de Justicia como con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios. Así, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Justicia una lista actualizada, con indicación de todos los ciudadanos españoles que en la actualidad han solicitado su traslado para cumplir condena en España, indicando el centro penitenciario en el que se encuentran y la fecha en la que solicitaron el traslado.

Por otra parte, se ha solicitado a la Dirección General de Españoles en el Exterior información correspondiente a las oficinas consulares en cuya demarcación hubieran existido españoles, así como aquellas en las que se hubieran suprimido las ayudas económicas durante 2013 y el reparto por países de la cantidad en concepto de ayuda a españoles privados de libertad en el extranjero durante el año 2013. La citada actuación se encuentra aún abierta y se dará cuenta de sus resultados en el próximo informe anual (F13001666).

La **ayuda genérica para detenidos españoles en el extranjero** se entrega en los países en los que las condiciones de las cárceles no son equiparables a las de España, al no reunir los requisitos mínimos. Todas las oficinas consulares elaboran a principios de año un informe sobre la situación de los centros penitenciarios ubicados en su demarcación consular, teniendo en cuenta principalmente la alimentación, sanidad y productos de aseo, y la Dirección General basándose en dicho informe autoriza o no la concesión de ayuda.

Con motivo de la actuación iniciada por esta Institución, se tuvo conocimiento de que una vez revisados los informes de 2012, la Dirección General acordó no autorizar la entrega de ayudas en Grecia, Chipre, Polonia, Portugal y Singapur, y que durante el año 2013 se retiraron también en Japón, Lituania, Malta y la República Eslovaca.

Con motivo de una reunión de la Federación Iberoamericana de Ombudsman en Lima (Perú), la Defensora del Pueblo visitó a ciudadanos españoles que se encontraban privados de libertad en dos centros penitenciarios de ese país. Fruto de aquella visita se iniciaron diferentes actuaciones en relación con la delicada situación de salud que algunos de ellos padecían (13021102, 13021824, 13021100).

En el marco de otra visita realizada por personal de la Institución a Bogotá (Colombia), con motivo de la supervisión de un vuelo de repatriación de extranjeros, se visitaron a los presos españoles en tres cárceles de esa ciudad y se iniciaron también varias actuaciones. Asimismo, se supervisó el traslado a España de ocho presos españoles en Quito y 31 en Bogotá. El citado traslado se realizó aprovechando el vuelo fletado por el Ministerio del Interior para la repatriación de ciudadanos ecuatorianos y colombianos (F13032968).

Durante estas visitas se mantuvieron reuniones de trabajo en los consulados generales de Bogotá y Lima, donde se intercambiaron impresiones sobre la situación de los presos, se supervisó la actuación consular y se establecieron vías para agilizar la comunicación de casos concretos que permitan resolver de manera rápida las situaciones que así lo requieran.

Asimismo, se establecieron sendos contactos con las Defensorías del Pueblo de Perú y Colombia, a los que se les ha solicitado colaboración para la mejora de las condiciones en las que se encuentran los ciudadanos españoles privados de libertad en esos dos países, así como que se agilicen los traslados de aquellos ya condenados y cuyo traslado se encuentra pendiente de la autorización de las autoridades locales.

Se iniciaron también actuaciones, tras la visita que la Defensora del Pueblo realizó a los presos españoles en un Centro Penitenciario en Estambul (Turquía) (13027735, 13027734 y otras).

Con carácter general, tras la recepción de una queja relativa a la situación de un preso español en el extranjero, se supervisa el efectivo cumplimiento de la Orden Circular 3252/2003 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero, que consigna en la exposición de motivos que respetando las leyes del Estado receptor, los funcionarios consulares se cercioren de que los presos españoles reciban al menos un trato igual al que reciben los presos del país en el que se encuentran.

Se han aceptado diversas sugerencias realizadas en las que, teniendo en cuenta la especial gravedad del estado de salud de los penados, se solicitaba que se agilizaran los expedientes de traslado (13006762, 11024373, 13023950).

En el ámbito de los **traslados de personas condenadas** se han continuado las actuaciones con el fin de conocer los tiempos medios de tramitación de dichos expedientes de traslados. En este sentido, la Secretaría de Estado de Justicia participó que no puede establecerse a priori un tiempo determinado de tramitación, por cuanto el traslado de cualquier condenado exige el cumplimiento de una serie de requisitos formales previstos en los respectivos convenios internacionales, que en última instancia exige la recopilación y remisión de documentación por parte del Estado de condena. Ello implica que la mayor o menor rapidez para llevar a cabo un traslado depende no sólo del Ministerio de Justicia español, sino sobre todo de la voluntad y rapidez en la remisión de la documentación por parte del otro Estado.

Así, el citado organismo ha informado de que durante el año 2013 el Consejo de Ministros ha aprobado el traslado a España de 358 personas (se habían solicitado 392). A 31 de diciembre se habían hecho efectivos 267 de los 358 aprobados.

Si bien, no se han podido dar unos plazos medios para la realización de los traslados, en el ámbito de la Unión Europea por primera vez parece que sí puede hablarse de unos plazos fijos y más cortos. Para ello es necesario que sea transpuesta la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2008. La Secretaría de Estado de Justicia participó que, hasta la fecha, 7 Estados han incorporado a su ordenamiento jurídico dicha decisión, y que gran parte están ultimando su texto de transposición o están en fase parlamentaria (F13001666).

4.3. ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL

4.3.1. Actuaciones en puestos fronterizos

Durante el año 2013 se han realizado visitas a dos de los puestos fronterizos de la Ciudad de Melilla. Tras la visita al Puesto Fronterizo de Beni Enzar, se dio traslado de las conclusiones a la Secretaría de Estado de Seguridad que, básicamente, consistían en la necesidad de acometer una reforma integral de las instalaciones que no reúnen los requisitos mínimos necesarios para gestionar, de manera adecuada, el intenso paso diario de personas y vehículos. En su respuesta, la Administración informó de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 244, de 11 de octubre de 2013, de la resolución por la que se convocaba procedimiento abierto para la contratación de la obra de reforma consistente en la adecuación de las citadas instalaciones. Continúa abierta la actuación con el objeto de conocer la fecha de inicio efectivo de las obras.

Asimismo, a la vista de las deficientes condiciones en las que prestan servicio los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía del citado puesto fronterizo, se ha formulado una sugerencia para la adopción de medidas urgentes de mejora hasta tanto finalizan las obras de reforma citadas (F12284656).

Por lo que respecta a la visita al Puesto Fronterizo Barrio Chino en Melilla, se han iniciado actuaciones con la Secretaría de Estado de Seguridad con el fin de abordar una mejora de las instalaciones y buscar nuevas fórmulas que permitan gestionar de manera más ágil y ordenada el paso de personas y mercancías. Del resultado de esta actuación se dará cuenta en el próximo informe anual (F13027471).

4.3.2. Denegaciones de entrada

Las denegaciones de entrada en puestos habilitados, especialmente en aeropuertos, continúa siendo un año más objeto de numerosas intervenciones urgentes por parte de esta Institución. Como en años anteriores, se reproducen las dificultades advertidas respecto a la entrada de familiares de ciudadanos de la Unión Europea y españoles por los puestos fronterizos, como

consecuencia de la existencia de prohibición de entrada, carencia de documentación suficiente o necesidad de acreditación de medios económicos.

A pesar de lo anteriormente señalado, se destaca como avance la aceptación en el año 2013 de la recomendación formulada a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Tras la aceptación de la misma, el citado organismo ha remitido a todos los puestos fronterizos instrucciones para garantizar el derecho de entrada y de residencia en los Estados de la Unión a sus ciudadanos y miembros de su familia, sin más limitaciones que las referidas a razones de orden público, salud pública o seguridad pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Directiva 2004/38/CE y en el artículo 15 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero (12009496, 11022779, 12024215).

Otra cuestión que sigue motivando intervenciones urgentes del Defensor del Pueblo se refiere a los rechazos en frontera de ciudadanos extranjeros con tarjeta de residencia en vigor que, a juicio de los funcionarios de fronteras, estaría extinguida al haber permanecido fuera de España más tiempo del permitido. Esta Institución ha recordado que la extinción de la autorización de residencia no surte efectos hasta que no se declare en resolución motivada, y tras la tramitación del correspondiente procedimiento de extinción de autorizaciones administrativas (13008850, 13009542, 13029377).

Con carácter general, la situación descrita en el párrafo anterior ha sido abordada en una recomendación dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración que ha sido aceptada. El citado departamento considera que el marco jurídico para la extinción de las autorizaciones de residencia temporal, para los supuestos de permanencia fuera de España durante más de seis meses en un período de un año, requiere una resolución expresa del órgano competente para su concesión y que, el artículo 11 del Reglamento de extranjería no contempla como prohibición de entrada estar incurso en un procedimiento de extinción de residencia temporal (12000405, 10003030).

Para finalizar este apartado, se hace referencia a una actuación iniciada tras el rechazo en frontera de una mujer embarazada, que afirmaba haber sido víctima de una violación y presentaba, a juicio de las entidades especializadas que la asistieron en el Puesto Fronterizo de Madrid-Barajas, indicios de poder ser víctima de trata.

Una vez producido el rechazo y examinada toda la documentación, esta Institución consideró que el rechazo en frontera no había sido correcto, y que no se habían valorado de manera adecuada las circunstancias personales de la interesada, y que su retorno se llevó a cabo sin valorar el riesgo que conllevaba, teniendo en cuenta, además, que pertenecía a un grupo de riesgo, dada su condición de mujer y la situación de violación de derechos humanos contra este grupo en su país de procedencia.

Por ello, en el mes de noviembre se formuló una recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, de la que aún no se ha recibido respuesta, en la que se solicita que se adopten las medidas oportunas para facilitar la comunicación con el ACNUR, con el fin de conocer la situación actualizada de los países en conflicto, para poder así valorar de manera individualizada y actualizada el riesgo de expulsión o retorno del extranjero a su país de origen, dejando constancia de tal valoración en el expediente antes de materializar la medida de retorno o expulsión (13007518).

4.3.3. Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español

Un año más, se ha de hacer referencia a las quejas de aquellas personas extranjeras, residentes legales en España, que por causas diversas (robo o extravío de su tarjeta de identidad de extranjero, enfermedad grave o accidente) no pueden regresar a nuestro país cuando el personal de la compañía de transporte o el Consulado aprecia la caducidad de la tarjeta, o bien considera que la misma ya no se encuentra en vigor, al haber transcurrido el plazo permitido en la norma para permanecer fuera de España.

Se ha sostenido respecto a esta cuestión que la autorización de residencia debe continuar en vigor hasta que se declare su extinción de forma expresa, por lo que se considera que el órgano competente para la extinción de las autorizaciones está sujeto al correspondiente procedimiento.

En ese sentido, la denegación del visado limita la participación en los procedimientos a los titulares de las autorizaciones que se encuentran fuera de España, dificultando, además, la práctica de las notificaciones pertinentes (10004659, 11005617, 11012970).

En este sentido, la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios ha indicado que no existe ninguna normativa que establezca la necesidad de expedir visados en estos supuestos y que, según establece el artículo 7.3 del Real Decreto 557/2011, los extranjeros titulares de una tarjeta de identidad de extranjero no requieren visado para entrar en España. A la vista de las quejas recibidas y ante la falta de solución a esta cuestión, que afecta a un número significativo de personas, esta Institución dio traslado de la cuestión a la Secretaría General de Inmigración y Emigración con el fin de conocer su criterio.

El citado departamento ha manifestado que, si bien comparte el argumento expuesto por la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, en cuanto a que los visados de corta duración no son la solución adecuada para el regreso a España de los citados extranjeros, reconoce que, en la práctica, la expedición de dichos visados es la única forma para que las compañías aéreas dejen embarcar a quienes se encuentran en esta situación.

En el momento de redacción de este informe, continúan abiertas las actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, con el fin de que se estudie la posibilidad de dictar criterios de coordinación, que permitan que los ciudadanos que se encuentren en el extranjero, y no cuenten con Tarjeta de Identidad de Extranjero por extravío, robo u otras circunstancias, puedan solicitar desde el país en el que se hallen la expedición de una autorización de regreso o la tramitación de un duplicado de dicha tarjeta, acreditando ante las autoridades consulares españolas ser los destinatarios de dicho documento (11017337).

4.4. TRATAMIENTO A POLIZONES

Al igual que en años anteriores, en el año 2013 se han realizado intervenciones con el objeto de comprobar que se había garantizado la asistencia letrada a los polizones detectados en puertos españoles. Se ha de destacar que se van venciendo las reticencias apreciadas en años

anteriores respecto a la comunicación a los letrados de la llegada de un polizón. Sin embargo, sigue sin resolverse el momento en el que debe verificarse la citada asistencia y el contenido de la misma. Así, las quejas recibidas se siguen centrando en la falta de asistencia a la primera entrevista en la que la policía indaga acerca de la intención del polizón de entrar en España o de solicitar protección internacional (12285947, 13029920).

4.5. ENTRADA DE EXTRANJEROS POR PUESTOS NO HABILITADOS Y CENTROS DE MIGRACIONES

4.5.1. Puestos no habilitados

En el año 2013 han tenido lugar distintos incidentes como consecuencia de la entrada o intento de entrada de inmigrantes por zonas fronterizas, tanto por tierra, a través de la valla fronteriza o por mar. En todos los casos las quejas recibidas se centraban en la devolución expeditiva de los inmigrantes, sin respetar la legislación en materia de extranjería y del Convenio de Ginebra sobre los refugiados. La supervisión de la actuación administrativa en estos casos resulta especialmente compleja cuando los intentos de entrada se producen por mar, dada la necesidad de determinar si en el momento de ser interceptados los inmigrantes se encontraban en aguas jurisdiccionales españolas.

Las respuestas remitidas a esta Institución, con motivo de las quejas recibidas respecto de actuaciones en Melilla, por la Dirección General de la Guardia Civil consideran que su actuación es correcta, atendiendo a los convenios suscritos con Marruecos. Por su parte el Cuerpo Nacional de Policía manifiesta que los funcionarios pertenecientes al citado Cuerpo aplican la legislación de extranjería de la misma manera en Melilla que en cualquier otra zona del territorio nacional. Esta Institución ha de reiterar una vez más su preocupación por estas actuaciones que impiden identificar y proteger a aquellas personas especialmente vulnerables.

Así, en línea con lo mantenido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ve en la obligación de recordar, una vez más, que el elemento clave para entender que las autoridades españolas han de adoptar cuantas medidas sean necesarias con el fin de garantizar que una solicitud de asilo pueda ser examinada debidamente, es precisamente el hecho de que esas personas, potenciales solicitantes de asilo o merecedoras de otro tipo de protección internacional, hayan sido interceptadas por nuestras autoridades, con independencia de que esta eventualidad se produzca fuera o dentro de las aguas territoriales españolas (13021861).

Otra cuestión respecto a la que se han iniciado varias actuaciones en el año 2013 se refiere a las quejas respecto a supuestas devoluciones irregulares de inmigrantes interceptados por la Guardia Civil en las inmediaciones del perímetro fronterizo de Melilla.

En el apartado correspondiente a la visita realizada al Centro de Menores Fuerte de La Purísima de Melilla, del pasado informe anual, ya se dio cuenta de la queja formulada por varias asociaciones en nombre de dos menores de edad, tutelados por la Ciudad de Melilla, que tras no volver al centro de acogida, habían sido encontrados en la ciudad de Nador (Marruecos).

Según el relato de los menores, funcionarios (que ellos identificaban como miembros de la Guardia Civil) les habían abierto una de las puertas de la valla del perímetro fronterizo y los habían entregado a las autoridades marroquíes. Se dio inmediato traslado a la Fiscalía General del Estado del relato de los menores y se solicitó de ese organismo que mantuviese informada a esta Institución del curso de las actuaciones.

Transcurrido un año, las actuaciones continúan abiertas sin que se hayan podido aclarar los motivos por los que los dos menores aparecieron en Nador.

Como ya se indicó en el pasado informe, en el mes de diciembre de 2012, uno de los dos menores, de 14 años de edad, fue interceptado nuevamente en Melilla intentado acceder de manera irregular en una pequeña embarcación junto a otras personas, siendo ingresado en un primer momento en el centro de menores, y con posterioridad, en circunstancias aún no aclaradas, tras un nuevo decreto del fiscal que fijaba su mayoría de edad, fue ingresado en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. El otro menor volvió a entrar a Melilla, ya como mayor de edad, también de manera irregular en una embarcación el pasado mes de marzo, y también quedó ingresado en el centro citado.

La Fiscalía informó que se habían archivado las diligencias de investigación penal incoadas en su día, al no apreciarse la existencia de infracción penal alguna. Sin embargo las actuaciones continúan abiertas, tras haber comunicado una de las asociaciones promotoras de la queja la interposición de una denuncia penal por los hechos, en nombre de uno de los interesados. En un primer momento el Juzgado de Instrucción de Melilla acordó el sobreseimiento al no apreciar que los hechos revistieran carácter delictivo. Sin embargo, en el momento de redacción de este informe, la asociación compareciente ha comunicado que el recurso interpuesto contra el citado sobreseimiento ha sido estimado y que el Juzgado ha reabierto el procedimiento y ordenado la práctica de varias diligencias de investigación. Del resultado de estas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe (12246814).

Otro asunto que motivó la actuación de esta Institución fue la instalación de concertinas en algunos tramos de la valla que conforma el perímetro fronterizo con Marruecos de la Ciudad de Melilla. El mencionado elemento, que había sido instalado en la valla en el año 2005 y retirado, como resultado de la solicitud formulada en su día por esta Institución, fue nuevamente instalado en el año 2013.

El Defensor del Pueblo es consciente de la difícil situación en la que se encuentra la Ciudad de Melilla y de las dificultades, de variada índole, que han de afrontar a diario los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el desempeño de su labor. La necesidad de establecer métodos de contención eficaces frente a quienes pretenden acceder de manera irregular al territorio nacional, no debe en ningún caso pasar por alto la obligación de utilizar métodos que sean respetuosos con los derechos humanos y con el ordenamiento jurídico español.

En este sentido, la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 26 de julio de 2013, en su 23 período de sesiones, exhorta a los Estados y a las organizaciones regionales e internacionales que tengan competencia en el ámbito de la regulación de la migración y la aplicación de políticas migratorias a que adopten medidas concretas para impedir la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, mientras se encuentran en tránsito en puertos y aeropuertos y en las fronteras y puestos de control de la migración, entre

otros lugares, capaciten a los agentes públicos que trabajan en esos servicios y en las zonas fronterizas para que los traten con respeto y de conformidad con las obligaciones que les impone el derecho internacional de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo ha formulado una recomendación al Ministerio del Interior para que se proceda a la retirada de la concertina y se impartan instrucciones a la Dirección General de la Guardia Civil, con el fin de que se recuerde a todos los efectivos que prestan servicio en la frontera de la Ciudad Autónoma de Melilla que, cuando se intercepte a un extranjero cuyo propósito sea entrar irregularmente en España, se proceda al traslado de dicha persona a las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía, para que se incoe el oportuno expediente administrativo previsto en la legislación de extranjería. En el momento de redacción del presente informe aún no se había recibido respuesta a la recomendación formulada, por lo que las actuaciones continúan abiertas (13030864).

4.5.2. Centros de estancia temporal de inmigrantes

Se han girado visitas de inspección a los centros de estancia temporal de inmigrantes en las ciudades de Ceuta y Melilla durante el presente ejercicio. En el momento de la visita al centro de Ceuta, mayo 2013, se encontraban alojados 518 inmigrantes. Ese centro tiene una capacidad máxima de 512 plazas. Entre los residentes se encontraban seis unidades familiares con siete menores (13021771).

Las dos visitas realizadas al centro de Melilla, cuya capacidad es de 480 plazas, ponen de manifiesto su constante sobreocupación. El año 2013 comenzó con 973 residentes en el citado centro, situación que se ha mantenido con ligeras variaciones durante todo el año. En la fecha de la última visita, mes de noviembre, 977 personas residían en el centro, 177 de los cuales eran menores de edad (13027474).

El tiempo medio de estancia de los residentes sigue siendo muy elevado en ambos centros, aunque se ha reducido de manera notable si se comparan los datos del año 2013 con el período medio de estancia de años anteriores.

Por tanto, tal y como se ha señalado con motivo de anteriores visitas, se ha de reiterar la preocupación de esta Institución ante la sobreocupación del citado centro, que desafortunadamente no puede ser calificada de puntual. Al mismo tiempo, se ha de dejar constancia del reconocimiento que por parte del Defensor del Pueblo se realiza del trabajo del personal del centro y del esfuerzo de coordinación que se realiza desde la Dirección General de la Policía y la Dirección General de Migraciones, en colaboración con varias ONG, para agilizar los programas de acogida humanitaria a la península que han permitido durante el año 2013 descongestionar el centro, para así permitir acomodar a las personas que no han dejado de llegar durante todo el año.

Sin embargo, a la vista de la situación actual y ante la limitación de recursos existentes, se ha formulado una recomendación a la Dirección General de la Policía y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración con el fin de que se revisen los criterios establecidos para la elección de residentes que puedan beneficiarse del programa de acogida.

A juicio de esta Institución, el criterio que debe primar a la hora de la elección del perfil de traslado a la península ha de basarse en la situación de especial vulnerabilidad; por un lado, las unidades familiares con menores de edad a su cargo y, de otro, las personas con necesidades de protección internacional. La actuación continúa abierta y se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (13027510).

Asimismo, esta Institución ha reiterado la necesidad de elaborar un plan específico de prevención y detección de víctimas de trata, así como de proporcionar una adecuada formación al personal sobre esta materia.

Hay que resaltar, no obstante, que se están produciendo avances en este punto. También se han producido avances en lo que se refiere a la identificación de los menores que residen en el centro y también en la realización de pruebas de ADN, cuestión que adquiere gran relevancia para determinar si tienen vínculos familiares con los adultos con los que llegaron y residen. Esta cuestión será abordada con más profundidad en el apartado correspondiente a las víctimas de trata de seres humanos.

4.6. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

4.6.1. Determinación de la edad

En relación con la determinación de la edad de los extranjeros cuya minoría de edad no puede establecerse con seguridad, en el año 2011 el Defensor del Pueblo presentó el informe monográfico ¿Menores o adultos?: procedimientos para la determinación de la edad, formulando 41 recomendaciones a los distintos organismos, la práctica totalidad de las cuales han sido aceptadas, bien íntegramente o de modo parcial. A finales del año 2013 únicamente continúan en trámite cuatro de las actuaciones iniciadas (F11019553, F11019575, F11019594, F11019608).

El Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, previsto en el artículo 190.2 del Reglamento de extranjería, continúa sin ver la luz. Sin embargo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración continúa impulsando su elaboración y ha remitido a esta Institución un primer borrador del citado instrumento, que incorpora muchas de las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo sobre la materia (F11019587).

La inexistencia de dicho protocolo marco continúa provocando deficiencias y falta de coordinación entre los organismos intervinientes en los procedimientos de determinación de la edad. En este sentido, es preciso hacer referencia a los informes médicos y radiológicos realizados, muchos de los cuales no se ajustan a las recomendaciones efectuadas por los expertos forenses, que figuran como apéndice en el citado informe sobre determinación de la edad.

Las irregularidades detectadas un año más se centran en la ausencia de una horquilla de edades entre las que deben hallarse los examinados, insuficiencia de las pruebas médicas y en la falta de intervención forense (F11019582, 11017693 y relacionadas).

Pese a que el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone la activación del procedimiento de determinación de la edad únicamente en aquellos supuestos de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda establecerse con seguridad, se han continuado recibiendo quejas referidas al sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a titulares de pasaporte u otra documentación, acreditativa de su minoría de edad (11008525, 13005824, 13005826 y relacionadas).

En el informe anterior se daba cuenta de la imposibilidad de los menores sometidos a procedimientos de determinación de la edad de hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva, al no existir cauce procedimental adecuado para oponerse a los decretos dictados, en caso de que los interesados no hubiesen sido puestos previamente a disposición de los servicios de protección de menores, y, por tanto, no cuenten con una resolución de cese de tutela que pueda ser impugnada ante la jurisdicción civil.

Sobre este asunto, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional dictó Auto de inadmisión en el recurso número 1051/2013, al entender que nada impide a un juez de lo civil, o de lo contencioso-administrativo, al hilo de un procedimiento incoado para impugnar los efectos derivados de la aplicación del decreto de determinación de la edad, que ha establecido una fecha de nacimiento del extranjero, pronunciarse sobre dicho decreto, al estar en el origen del acto que pueda ser objeto del procedimiento en cuestión (11017693 y relacionadas).

4.6.2. Otras cuestiones

Se han continuado recibiendo quejas respecto al cese de **tutela de los menores no acompañados** por el abandono, voluntario o por otro tipo de causas, del centro de protección en el que residían. En este sentido, se ha reiterado que el artículo 276 del Código Civil dispone el cese de tutela únicamente por causas tasadas, entre las que no se incluye dicha ausencia. Asimismo, se ha dado traslado de lo actuado al Ministerio Fiscal, con el fin de que se adopten las medidas oportunas (F12278327 y F13021773).

En relación con la **autorización de residencia** de los menores extranjeros no acompañados tutelados por la Administración, han continuado las actuaciones con las distintas entidades de protección, y delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en lo referido a la demora en su concesión.

En las intervenciones realizadas se evidencia que, en muchas ocasiones, no se inicia la tramitación de la documentación de los menores hasta transcurridos nueve meses desde su puesta a disposición de los servicios de protección, no obstante lo previsto en el artículo 196.1 del Real Decreto 557/2011, que dispone dicho plazo como tiempo límite para la concesión de la autorización, debiendo iniciarse la tramitación una vez acreditada la imposibilidad de repatriación del menor.

En este sentido, se han efectuado sugerencias, tras alcanzar la mayoría de edad, de menores que permanecieron largo tiempo tutelados sin obtener autorización de residencia (12284434, 12003895 y relacionadas).

Asimismo, han continuado las intervenciones en relación con la **incorrecta aplicación de la retroacción** de efectos de las autorizaciones de residencia concedidas al momento en que los menores fueron puestos a disposición de los servicios de protección (12278433).

Por lo que se refiere al **Registro de Menores Extranjeros No Acompañados,** en el informe anterior se exponían las modificaciones en su funcionamiento, tras dictar la Fiscalía General del Estado la Instrucción 1/2012 que atribuía a dicho organismo la coordinación de las instancias intervinientes.

A pesar de las medidas adoptadas, que han supuesto una mayor operatividad del mismo, se han continuado recibiendo quejas, de modo puntual, sobre la tramitación de procedimientos de determinación de edad a menores que ya habían sido sometidos a dichos procedimientos. Asimismo, han continuado las actuaciones dirigidas a la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, ya sean estatales, autonómicos o locales, en lo relativo a la introducción y consulta de los datos (12011310, 13015977).

La situación documental de los menores que han alcanzado su mayoría de edad tras ser tutelados por la Administración, continúa siendo objeto de preocupación para esta Institución.

A la vista de las quejas recibidas, se comprueba que determinadas delegaciones del Gobierno continúan extinguiendo las autorizaciones de residencia concedidas, al cumplir su mayoría de edad.

Esta Institución ha reiterado lo erróneo de dicha práctica, a tenor de lo previsto en el Real Decreto 557/2011, que dispone la renovación de estas autorizaciones una vez concluida su vigencia, previo cumplimiento de los requisitos fijados.

Sobre este asunto, se ha efectuado una sugerencia a la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla, que no ha sido estimada, por lo que se ha dado traslado del citado caso, junto con otros con contenido similar, a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y a la Fiscalía General del Estado, solicitando la posición de dichos organismos sobre el particular (13012123 y 13027909).

Han continuado las actuaciones iniciadas a causa de la **denegación de autorizaciones de residencia** solicitadas por extranjeros, basadas en la existencia de medidas de reforma tramitadas durante su minoría de edad. Se ha recordado a los organismos implicados el deber de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de menores y la prohibición de utilizar, en otros procedimientos, datos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores (12256504, 13023603).

4.6.3. Visitas a centros de menores

Centro de Menores "Fuerte de la Purísima" de Melilla

En el mes de diciembre de 2012, se giró visita por técnicos de la Institución al Centro de Menores "Fuerte de la Purísima" de la Ciudad Autónoma de Melilla, de cuyas conclusiones se dio traslado a las autoridades melillenses y a la Fiscalía General del Estado. Entre otras se destaca que el centro no reúne las características para ser considerado un recurso de

acogimiento residencial de larga duración, reiterando la necesidad de habilitar recursos específicos para mayores de 16 años.

Asimismo se ha dado traslado del empeoramiento apreciado en las condiciones de escolarización de los menores y la falta de actividades formativas para los menores que no están en edad de escolarización obligatoria. El día de la visita, solo 17 menores estaban escolarizados fuera del centro con un tratamiento educativo normalizado, recibiendo el resto clases en el propio centro, pese a estar adscritos formalmente a centros educativos de la ciudad autónoma.

Por otra parte se comprobó que se continúan esperando nueve meses para instar la documentación de los menores y que se sigue cesando la tutela en los casos de abandono de los menores del centro. La Fiscalía General del Estado ha informado de las instrucciones remitidas a la Fiscalía de Área de Melilla con el fin de que se comunique a la entidad de protección su discrepancia con la interpretación del plazo previsto para instar la documentación de los menores extranjeros tutelados, anunciándole el ejercicio de acciones judiciales para obtener la pronta y completa protección de los menores sujetos a tutela respecto de los que no proceda repatriación.

Esta Institución confía en que, a la vista de las conclusiones remitidas y de las instrucciones de la Fiscalía, la entidad de protección melillense rectifique su actuación e inicie los trámites para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000 (F12278327).

Albergue de San José-Hadú de Ceuta

En mayo de 2013, técnicos de esta Institución visitaron el Albergue de San José-Hadú de Ceuta, donde fueron trasladados provisionalmente los menores que residían en el Centro de Menores “La Esperanza” tras su clausura por no reunir las mínimas condiciones, tal y como se ha reflejado en anteriores informes.

Se reconoce en primer lugar el esfuerzo realizado por las autoridades ceutíes para la adecuación de las nuevas instalaciones de manera provisional, al tiempo que se recuerda la necesidad de agilizar la construcción de un nuevo centro de menores.

Por otra parte, se sigue detectando la incorrecta tramitación de la documentación de los menores por lo que se refiere al plazo de nueve meses para solicitar las autorizaciones de residencia así como la práctica de cesar en la tutela de los menores que se ausentan del centro. Se considera necesario que se separen de manera efectiva a los menores por edades, evitando que convivan niños de edades muy dispares.

Asimismo, se trasladaron otras consideraciones relativas al refuerzo del aprendizaje dentro del centro, a la oferta formativa para los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, así como acerca de la necesidad de habilitar espacios dentro del centro para actividades deportivas y recreativas.

En el momento de redacción del presente informe aún no se había recibido respuesta, si bien se mantiene un diálogo permanente con la entidad de protección de menores ceutí que se ha mostrado dispuesta a adoptar las medidas de mejora necesarias, por lo que las actuaciones continúan abiertas (F13021773).

Centro de Menores "Mediterráneo" de Ceuta

En las mismas fechas se visitó el Centro de Menores "Mediterráneo" de Ceuta, comprobando que, tras la reforma realizada, las condiciones y la infraestructura de las instalaciones son las apropiadas para cumplir sus funciones. Entre las conclusiones trasladadas a la entidad de protección, se destacó el grado de implicación observado por el equipo educativo que ha permitido paliar las consecuencias del traslado provisional de los menores a otras instalaciones hasta que se completó la reforma.

Asimismo, se consideró necesario el establecimiento de un protocolo de detección de víctimas de trata, habida cuenta de que en el Centro residen menores con varios indicadores de perfil de potencial víctima de trata. Asimismo, se solicitó que se considere la creación de recursos para los mayores de 16 años, dada la excesiva diferencia de edades entre los residentes en el centro (entre 6 y 17 años).

Dichas conclusiones se trasladaron a las autoridades ceutíes y a la Fiscalía General del Estado, estando a la espera de la contestación (13021757).

4.7. CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

En el informe anterior ya se dio cuenta del inicio de actuaciones ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración, tras detectar la inexistencia de un protocolo de coordinación para el traslado de datos médicos entre los centros de estancia temporal de Ceuta y Melilla (CETI), dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y los centros de internamiento (CIE), dependientes del Ministerio del Interior.

Por ello, en el mes de abril se formuló una recomendación solicitando la elaboración urgente de un protocolo de derivación sanitario a aplicar en el traslado de residentes de los centros de estancia a los centros de internamiento, que permita que los servicios médicos del centro de destino puedan conocer la historia clínica del interno y el tratamiento médico prescrito.

La recomendación fue aceptada en el mes de junio y se informó del acuerdo adoptado entre la Secretaría General de Inmigración y Emigración y el Ministerio del Interior para establecer un mecanismo de derivación sanitario que se aplique en todos los supuestos de traslados de residentes de los CETI a los CIE. Se garantiza así que la información de carácter sanitario se trasladará entre ambas, con el objeto de garantizar que los servicios médicos de los CIE tengan conocimiento de las enfermedades detectadas y los tratamientos prescritos por los servicios médicos de los CETI, respetando siempre el cumplimiento de la normativa de protección de datos citada anteriormente (12000281).

Continúa abierta la queja, iniciada por una asociación de defensa de los derechos de los inmigrantes, tras el fallecimiento de una interna en el CIE de Madrid. La citada interna provenía del CETI de Melilla donde le había sido detectada una enfermedad que no fue puesta en conocimiento del servicio médico del CIE. El asunto está siendo investigado judicialmente, por lo que el Defensor del Pueblo ha suspendido sus actuaciones, solicitando a la Fiscalía General del Estado información sobre el curso del procedimiento penal.

En su última comunicación la Fiscalía ha informado que tras el sobreseimiento de la causa por el juez de instrucción, se había interpuesto un recurso de apelación por parte de la familia de la víctima personada en el procedimiento penal. En el momento de elaboración de este informe se ha tenido conocimiento de que el citado recurso de apelación ha sido estimado (11024730).

Esta Institución tuvo conocimiento del fallecimiento de un interno en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona la madrugada del 3 de diciembre, por lo que al día siguiente técnicos de esta Institución se personaron en dicho centro para conocer las circunstancias del mismo. Tras la visita, se solicitó a las autoridades policiales el envío de determinada información, así como de material videográfico.

Con posterioridad, se ha dirigido a esta Institución una asociación comunicando el inicio de una huelga de hambre por internos de dicho centro, así como la entrada en el mismo de la Unidad de Intervención Policial el día 31 de diciembre. Del resultado de las citadas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual (F13032593, 13032676).

Con motivo de la actividad supervisora de las dependencias administrativas técnicos de esta Institución, en su doble condición de Defensor del Pueblo y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, visitaron durante el año 2013 los Centros de Internamiento de Extranjeros de Valencia, Las Palmas, Tarifa, Murcia, Madrid y Barcelona.

Las visitas efectuadas a los centros de Murcia y Madrid tuvieron un carácter multidisciplinar, al acompañar a los técnicos de la Institución un experto externo en medicina legal y forense. Las recomendaciones formuladas se expondrán en el Informe anual 2013 que presentará el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Tras la visita girada en febrero de 2013 al Centro de Internamiento de Extranjeros “Barranco Seco” de Las Palmas de Gran Canaria, se volvió a detectar la necesidad, común a todos los centros de internamiento de extranjeros, de modificar la información proporcionada sobre la posibilidad de solicitar protección internacional, facilitando a todos los internos folletos en su idioma.

Por lo anterior, se ha recordado el deber legal de adoptar medidas para que todos los extranjeros ingresados en centros de internamiento reciban información suficiente, en un idioma que comprendan, sobre el derecho a solicitar protección internacional.

Asimismo, se han iniciado actuaciones con la Dirección General de Política Interior sobre las previsiones para que la citada información sea exhaustiva y completa, de cuyo resultado se informará en el próximo informe anual (13005539).

A la fecha del cierre del presente informe se continúa a la espera de la aprobación del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros, cuyo anteproyecto presentó el Ministerio del Interior en junio de 2012. Durante todo el año 2013 se ha mantenido un diálogo constante con las organizaciones no gubernamentales que prestan diferentes servicios de asistencia social dentro de estos centros, así como con otras entidades, que han dado traslado al Defensor del Pueblo de sus diversas inquietudes y propuestas con relación a la existencia de los CIE y a diversas cuestiones de funcionamiento de los mismos.

Asimismo, tras cada visita, se ha mantenido contacto con los responsables de los centros, así como con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras a la que se le ha dado puntual traslado de todas las deficiencias detectadas por esta Institución así como de las propuestas de mejora.

Como ya se indicó en el Informe anual del año 2011, a la vista de las continuas quejas que se reciben respecto a los centros de internamiento de extranjeros, resulta preciso recordar que esta Institución se ocupa de manera constante de la situación de estos centros.

El Defensor del Pueblo formuló el día 3 de octubre de 1985, el primer recurso de inconstitucionalidad en materia de inmigración, contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley 7/1985 de derechos y libertades de los extranjeros en España. Por lo que se refiere a los CIE, se sometió a la consideración del Tribunal Constitucional la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda imponer una sanción que implique una privación de libertad, por entender que esa posibilidad era contraria al artículo 25.3 de la Constitución española.

El Tribunal Constitucional estableció, en Sentencia 115/1987, de 7 de julio, que la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa no es inconstitucional, siempre que esté sometida a un control judicial, señalando, además, que la decisión que acuerde el internamiento ha de ser adoptada mediante resolución judicial motivada y que ésta no sólo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que permitirá al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario.

A la vista de todo lo anterior, el Defensor del Pueblo continuará supervisando la efectividad de ese control judicial y recordando a la Administración que estos centros no tienen carácter penitenciario, por lo que se ha de extremar el celo a la hora de regular las condiciones de vida de las personas en ellos internadas.

Así, en el mes de mayo, se consideró necesario efectuar recomendaciones generales a la Dirección General de la Policía. Entre estas, destacan las referidas a las comprobaciones de la situación personal, familiar y documental del extranjero, debiendo adjuntarse dichos datos a la solicitud de internamiento realizada al órgano judicial; arbitrar medios para hacer efectivo el derecho a la asistencia social de los internos; intensificar los controles de seguimiento en los convenios suscritos con las empresas que prestan asistencia sanitaria; garantizar la comunicación de los internos con el exterior y a la posibilidad de disponer de sus teléfonos móviles; así como a notificar a los internos, con antelación suficiente, la fecha de la expulsión y el resto de circunstancias de la misma.

La dirección general ha aceptado la mayoría de las recomendaciones efectuadas, si bien, en lo referido al derecho a la asistencia social de los internos, se demora a la aprobación del nuevo Reglamento. Asimismo, en lo referido al uso de teléfonos móviles, se informa de que no se permite por razones de seguridad e intimidad de los residentes (12007051).

4.8. EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES

Como se indicó en el anterior informe anual, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad dirigida a facilitar que el ciudadano extranjero, tras su

excarcelación, tuviera el derecho al recurso y de acogerse a las medidas de garantía que aluden a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa para los supuestos en que concurran circunstancias de especial urgencia.

En su respuesta la Administración afirma que, a diferencia del procedimiento ordinario, el legislador ha querido que en determinados supuestos la única medida que pueda adoptarse sea la expulsión y que para ello, el cauce a seguir sea el procedimiento preferente, cuya razón de ser es la de asegurar la repatriación rápida del interesado.

Se señala que las resoluciones de expulsión finalizan la vía administrativa, por lo que nada impide que, una vez adoptada la pertinente resolución por la autoridad administrativa, se puedan realizar aquellas actividades que, sin limitar derechos, provean lo necesario para que la repatriación pueda ser, en su momento, llevada a término.

Pese a lo anterior, el Defensor del Pueblo considera que la justicia cautelar es una manifestación necesaria del derecho a la tutela judicial efectiva, debiendo resultar forzosamente compatible con el procedimiento debido, cualquiera que sea su naturaleza y finalidad (09018994, 10026256, 11013536).

Se siguen recibiendo quejas que ponen de manifiesto la disconformidad del extranjero, normalmente representado por su abogado o una asociación que actúa en defensa de los derechos de los extranjeros, por la ejecución de la expulsión en aquellos casos en los que el extranjero afirma haber sufrido malos tratos por parte de funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o bien afirma ser testigo de tales hechos. En estos casos suele ser común que además de la denuncia del extranjero por malos tratos, exista otra denuncia del funcionario por lesiones.

El denominador común de estas quejas se refiere al temor de que la irregularidad documental en la que se encuentra el denunciante de estos malos tratos impida la efectiva investigación de los hechos denunciados, al ejecutarse la resolución de expulsión antes de que finalice el procedimiento penal.

En estos supuestos el Defensor del Pueblo extrema su vigilancia, sin perjuicio de las actuaciones incoadas por la autoridad judicial competente por la presunta infracción penal, de las que igualmente se realiza el oportuno seguimiento. Por ello, tan pronto se tiene conocimiento de un posible maltrato a un extranjero, se procede a iniciar una urgente investigación y en los casos en los que el extranjero se encuentra privado de libertad, se realiza una visita al lugar donde se encuentra.

En términos generales, la sistemática de estas visitas consiste en visionar las cámaras de seguridad de la zona en que se produjeron los hechos, comprobar su grado de cobertura y conservación de grabaciones, realizar entrevistas con el interno, director del centro, personal de custodia policial, servicio médico y resto de internos que pudieran haber presenciado el altercado, revisar el expediente personal del afectado, así como los libros de visitas, incidencias sanitarias y de tratamiento.

La Sentencia TEDH/2012/71, de 24 de julio, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso B.S. contra España), establece la existencia de una violación del artículo 3 del Convenio en su aspecto procesal y del artículo 14 en relación con el artículo 3 del citado convenio, como

consecuencia de la demanda de una ciudadana congoleña contra el Reino de España presentada ante el Tribunal el 29 de septiembre de 2008, por el trato verbal y físico recibido por parte de los agentes de la policía nacional, por la ausencia de una investigación efectiva y por haber sido discriminada por su profesión, el color de su piel y el sexo.

A juicio de esta Institución, si bien la citada resolución se refiere a un asunto concreto que lógicamente no puede extrapolarse sin más al conjunto de situaciones a las que se hace referencia en este párrafo, sí que permite identificar la cuestión que subyace en el conjunto de quejas formuladas a las que se ha hecho referencia y recuerda la necesidad de realizar una investigación efectiva sobre estos incidentes.

El problema se acrecienta cuando estas personas reciben notificaciones de la instrucción de diligencias previas que tienen su origen en la denuncia formulada por funcionarios de la policía nacional, por los mismos hechos que denunciaron los interesados.

En estas quejas se refleja la preocupación de que ambos procedimientos en su fase preliminar, originados por denuncias cruzadas sobre situaciones fácticas acaecidas en el mismo tiempo y lugar, hayan recibido un tratamiento claramente diferenciado que, según el criterio de quienes sostienen su pretensión, no parece encontrar una justificación objetiva, dada la asimétrica línea investigadora que se produce entre ambas denuncias.

Se consideró necesario dar traslado de este conjunto de consideraciones a la Fiscalía General del Estado, con el objeto de conocer si se preveía realizar una evaluación acerca de los medios de investigación con los que puede contar el Ministerio Fiscal para equilibrar las situaciones jurídicas procesales de las partes en los casos de una doble denuncia por unos mismos hechos. Igualmente, las medidas razonables de investigación de los actos preparatorios de la acción penal que podrían introducirse en el marco de las competencias del Ministerio Fiscal, para la búsqueda de una mejor respuesta material y procesal efectiva, en la protección de los derechos de estas víctimas, de los perjudicados por estos delitos, así como por las garantías procesales de los imputados.

En su respuesta, la Fiscalía indica que los obstáculos más notables con los que se encuentra para clarificar las situaciones descritas tienen que ver con las pruebas testimoniales de los extranjeros internados (incluidas las de la presunta víctima) dado que en la generalidad de los casos, la ejecución de su repatriación puede ser inminente. Se añade que los fiscales, en estos supuestos, acuden a la práctica de la prueba constituida ante la autoridad judicial de conformidad con la Ley de Enjuiciamiento Criminal (11020611).

En el seguimiento de las actuaciones del Defensor del Pueblo, se destaca el resultado de la recomendación formulada con el objeto de impedir la materialización de la expulsión de ciudadanos extranjeros en situación documental irregular que, con ocasión de la tramitación de un expediente matrimonial con ciudadano español o residente legal, se habían personado en dependencias policiales.

En la citada recomendación, dirigida a la Secretaría de Estado de Justicia, se solicitó que se impartieran las instrucciones pertinentes a los encargados de los registros civiles para evitar que la situación documental irregular de uno de los contrayentes, se considere indicio suficiente para solicitar informe a la policía y que implique que el extranjero haya de personarse en las dependencias policiales, con el riesgo de que se pueda materializar su expulsión.

La administración sostiene que las detenciones y, en algún caso, expulsiones de ciudadanos extranjeros que tuvieron lugar en expedientes matrimoniales fueron puntuales, al no existir instrucciones para que se compruebe de manera sistemática la situación administrativa de los extranjeros que pretenden contraer matrimonio con ciudadanos españoles, por lo que se evaluará la procedencia de reiniciar las actuaciones en el momento en que tenga conocimiento de que se repiten este tipo de actuaciones (11017401).

4.9. VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

En octubre de 2013 se presentó una actualización de las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo a los distintos organismos de la administración con motivo del informe monográfico del año 2012 sobre La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles. En el citado estudio se reconocen las mejoras observadas en los distintos procedimientos y se da también difusión a las buenas prácticas detectadas. Asimismo, a la vista de la experiencia acumulada, se pone el foco en aquellas cuestiones que necesitan aún de un mayor esfuerzo para avanzar en una eficaz protección de las víctimas de trata en España.

Se ha de destacar el alto grado de coincidencia apreciado, con las conclusiones expuestas, tras su visita a España, por el Grupo de expertos en la lucha contra la trata del Consejo de Europa (GRETA), en su informe sobre el grado de cumplimiento por parte de España del Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005. GRETA ha solicitado que se le remita el seguimiento realizado sobre el mencionado informe monográfico.

A continuación se señalan los aspectos más destacados que han motivado actuaciones en el año 2013, sin perjuicio del análisis más completo de la actualización del informe que se realiza en el apartado correspondiente a estudios monográficos y actualizaciones.

4.9.1. Protocolos de identificación

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad remitió copia del IV Informe de Seguimiento del Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, que fue aprobado por el Grupo Interministerial de Coordinación del Plan el día 16 de julio de 2013.

Entre los logros conseguidos se destacan los avances en el impulso de mecanismos de cooperación a nivel territorial para promover la adopción de protocolos en desarrollo del Protocolo Marco, así como la promoción de actuaciones para la mejora de la recogida de información sobre los procesos penales en relación con la trata de seres humanos y, por último, la elaboración de protocolos de actuación para favorecer la detección e identificación de posibles víctimas de trata por profesionales de diferentes ámbitos. Una vez finalizada la prórroga de la vigencia del citado plan, se han concluido las actuaciones iniciadas (08007909).

El citado protocolo marco ha permitido la colaboración, en casos puntuales, de organizaciones especializadas en el procedimiento de identificación y asistencia a las víctimas. Sin em-

bargo, aun queda pendiente la modificación del artículo 140 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 59 bis, apartado 6, y desarrollar las condiciones de colaboración con las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y la protección de las víctimas de trata de seres humanos.

Una mejora en este ámbito debería ir precedida de una evaluación del procedimiento seguido hasta el momento, a la vista de la experiencia acumulada y de los resultados obtenidos, así como de los procedimientos diseñados en otros países de nuestro entorno, todo ello en coordinación con las entidades especializadas en atención a las víctimas (12027198).

Continúa siendo motivo de preocupación para esta Institución el procedimiento para el ofrecimiento del período de restablecimiento y reflexión a las potenciales víctimas de trata. Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en el año 2013 se ofrecieron 765 períodos de restablecimiento y reflexión, de los que 603 fueron rechazados por las víctimas. En ese sentido, se formuló una recomendación con el fin de que se diferencien dos fases dentro del procedimiento: una primera en la que el objetivo fundamental se centre en facilitar los medios necesarios para que la potencial víctima de trata se reestablezca; y, sólo cuando se haya conseguido este primer objetivo, una segunda fase en la que la víctima deberá decidir si desea cooperar con las autoridades.

Como respuesta a la citada recomendación, el Plan Operativo de lucha contra la trata de seres humanos, de febrero de 2013, incorpora un protocolo de actuación en el apartado número 12 dedicado expresamente a las víctimas del delito de trata (F12027192, F13025714).

Otra cuestión que ha sido objeto de seguimiento durante el año 2013 se refiere al procedimiento para la concesión de autorizaciones de residencia a las víctimas de trata. Según datos de la Secretaría General de Inmigración y Emigración el número de autorizaciones de residencia temporal en vigor a víctimas de trata en el año 2013 –hasta el mes de septiembre de 2013– era de 56 (25 definitivas y 31 provisionales).

Pese a la referencia que se ha hecho respecto al alcance del Plan Operativo de lucha contra la trata de seres humanos, se sigue comprobando que en un número importante de ocasiones, la colaboración de las víctimas no es considerada suficiente desde el punto de vista policial al no aportar datos esenciales, por desconocimiento o cualquier otra circunstancia.

Como se ha señalado en informes anteriores, estas situaciones dejan a la víctima en una situación de indefensión y de riesgo que puede llegar a ser superior a la que existía antes de colaborar con las autoridades. Por eso, resulta esencial que las autoridades competentes para la resolución de estas autorizaciones de residencia por situación personal de las víctimas, tengan en cuenta los informes emitidos por las entidades especializadas que les atienden.

En este sentido se está a la espera de conocer los datos correspondientes al año 2013 con el objeto de comprobar si las mejoras anunciadas por la Secretaría General de Inmigración y Emigración en este punto han tenido impacto en el número de autorizaciones concedidas (F11009708, F12027192, 12067769).

4.9.2. Especial referencia a la identificación y protección de los menores víctimas de trata

Durante el año 2013 los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado han tomado importantes medidas para la correcta identificación de los menores de edad indocumentados que acceden a territorio nacional en compañía de adultos que dicen ser sus progenitores. Así, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, aceptando la recomendación formulada por esta Institución, dictó la Instrucción (2/2013) sobre actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros no acompañados o que se encuentren en situación de riesgo. Gracias a la citada instrucción, se ha corregido la deficiencia detectada y se registra de manera individualizada la llegada de cada uno de estos menores.

Asimismo se ha de destacar la actuación de la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla, en colaboración con la Dirección del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y la Dirección General del Menor y la Familia de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla. Tras comprobar que algunos de los menores residentes en el CETI no tenían relación de parentesco con los adultos que los acompañaban, se elaboró un protocolo de actuación con el fin de actuar en aquellos casos en los que existían indicios de inexistencia de vínculos de filiación, para lo que se ofrece la realización de pruebas voluntarias de ADN.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer para proteger de manera efectiva a estos niños y niñas. Una vez que han sido registrados en una base de datos policial se habrá evitado que «desaparezcan», como ocurría en muchas ocasiones hasta ahora; pero sigue siendo necesario que, una vez registrados, se compruebe el vínculo de filiación con el adulto que le acompaña, para lo que resulta imprescindible la implicación de las entidades autonómicas de protección de menores y la utilización de herramientas como las pruebas de ADN.

Se ha de encontrar la manera de poner en marcha un procedimiento ágil que permita que, una vez registrado el menor, de manera inmediata, se dé traslado a la Fiscalía y a la entidad de protección de menores autonómica de su llegada y del centro de acogida humanitaria al que ha sido derivado.

Una vez en el centro se ha de declarar la situación de riesgo prevista en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor y se han de realizar todas las actuaciones necesarias para la adecuada identificación del menor. Lo anterior no implica en todo caso la retirada del menor al adulto que lo acompaña y su ingreso en un centro de protección ya que, si se constata que no se ha producido una situación de abandono, la actuación de los poderes públicos se limitará a garantizar los derechos que asisten al menor y a disminuir los factores de riesgo que le afecten (F12027064).

Se han de destacar los frutos que están dando las reuniones de coordinación mantenidas durante el año 2013 en Andalucía, impulsadas por el Defensor del Pueblo Andaluz y esta Institución, con el fin de establecer un protocolo autonómico que permita la detección eficaz de situaciones de riesgo o desamparo entre los menores indocumentados, acompañados de adultos, que son interceptados intentando acceder de manera irregular a territorio nacional por las costas andaluzas. Las actuaciones continúan abiertas y se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (F12027188).

Por lo que respecta a los trabajos para la elaboración de un protocolo nacional para la detección y atención a los menores víctimas de trata de personas, debe indicarse que todas las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han mostrado su disposición a colaborar en la elaboración del citado protocolo. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad se ha comprometido a impulsar los trabajos para su elaboración, y la Comisión contra la Violencia de Género del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha desarrollado una metodología común de identificación, recogida y difusión de buenas prácticas.

Se ha de insistir en la necesidad de que los procedimientos para la identificación de los menores víctimas de trata incluyan la obligación de las instituciones y organismos de derivar todo niño o niña presunta víctima de trata a servicios adecuados, sin demora alguna. Se ha de recordar que las directrices de UNICEF para la protección de estos menores extienden la aplicación de su contenido a aquellos menores de edad que son concebidos y nacen de personas víctimas de trata (F12027190).

4.10. OFICINAS CONSULARES

Se ha recibido un número significativo de quejas relativas a la denegación de visados por reagrupación familiar, solicitados por cónyuges de extranjeros residentes, al considerar los órganos consulares que sus matrimonios se habían celebrado en fraude de ley. En las actuaciones realizadas, las autoridades consulares han comunicado que la escasa fiabilidad de los registros públicos de determinados países, junto con la celebración de matrimonios concertados, facilitan las prácticas ilícitas que tienen como objetivo la inmigración irregular. Se ha recordado a dichos organismos que las resoluciones denegatorias de estos visados deben explicitar los motivos por los que no se consideró válido el matrimonio de los solicitantes (12000711, 12003473, 13006432).

Han continuado las actuaciones en lo referido a la falta de motivación en la denegación de los visados. En este sentido, se han recibido quejas en relación con la denegación de visados con fundamento en el régimen general de extranjería, pese a ser de aplicación el régimen comunitario.

Asimismo, se han formulado sugerencias a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, al considerar incorrecta la motivación de las resoluciones dictadas por distintos consulados, que denegaban los visados solicitados al no entender justificado el propósito y las condiciones de la estancia prevista. Y ello a pesar de que los solicitantes presentaban cartas de invitación para justificar las condiciones de la estancia y hacían constar en sus solicitudes que el motivo del viaje era visitar a familiares directos, residentes legales en el país.

De modo similar, se efectuó un recordatorio de deberes legales y una sugerencia a la citada Dirección General sobre la obligación de los órganos consulares de dictar resolución expresa en un recurso de reposición interpuesto contra la denegación del visado solicitado (13012395, 13022426, 13016893).

Con relación al requerimiento por las autoridades consulares de certificado de antecedentes penales a extranjeros menores de edad, se ha realizado una intervención por la denegación de un visado de estudios a un menor, tras haberle solicitado al interesado dicha certificado. Se concluyó la actuación al comunicar dichas autoridades que la solicitud se realizó por un error en el cálculo de la edad del interesado (1304677).

Acerca de la capacidad de las oficinas consulares de verificación de la documentación presentada en las solicitudes de visados, se han recibido quejas por la denegación de visados de residencia, tras haber concedido el órgano administrativo competente la pertinente autorización, al considerar los órganos consulares que no se trataban de auténticas ofertas laborales, sino de reagrupaciones familiares encubiertas.

Se han efectuado varias sugerencias a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, recordando que los consulados no están habilitados para valorar de nuevo los requisitos que han sido previamente valorados por la Delegación o Subdelegación del Gobierno, que han sido estimadas (12000259, 12002699, 12003319).

Por lo que se refiere a la concesión de visados tras intervención judicial, se han recibido quejas por distintas irregularidades en la tramitación de los mismos. En algunos casos, durante los litigios incoados por la denegación de visados, los consulados concedieron dichos visados de forma extraprocesal, sin comunicarlo a la Abogacía del Estado, por lo que ésta no se allanó a la demanda, manteniendo la posición inicial consular, contraria a la concesión del visado.

Las autoridades consulares han informado acerca de las medidas adoptadas para lograr una mayor coordinación entre la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, la Abogacía del Estado en el Departamento y las Abogacías del Estado encargadas de defender al Ministerio ante los Tribunales de Justicia (11017221, 13027078).

4.11. OFICINAS DE EXTRANJEROS

Esta Institución ha continuado detectando dilaciones excesivas en los trámites que realizan tanto personas extranjeras residentes legales, como los ciudadanos comunitarios y sus familiares, ante las oficinas de extranjeros. En el caso de la Oficina de Extranjeros de Madrid, este año han concluido las actuaciones ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración y ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid tras dar cuenta de las mejoras introducidas en el sistema de citas para la realización de trámites en materia de extranjería.

Tras habilitar doscientas nuevas citas diarias para las solicitudes de tarjetas familiares de ciudadanos de la Unión, a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuya asignación se ha repartido entre distintas sedes de la Oficina de Extranjería de Madrid, se ha mejorado el objetivo de reducción de los tiempos de espera en torno a un mes (10012210).

La insuficiente dotación de medios personales y materiales en algunas oficinas de extranjeros tiene impacto no solo en la concesión de citas, sino también en los tiempos de espera de reso-

lución de los expedientes de extranjería. Esta insuficiencia de medios ha conseguido paliarse en varias de las dependencias con una mejor gestión de los sistemas de información telefónicos y de implantación de sistemas de cita previa para la presentación de solicitudes.

Asimismo se ha habilitado la cita previa por internet para la presentación de solicitudes de autorizaciones (11023805, 12035595, 13012350).

Respecto a la demora en la resolución de recursos, se ha concluido la actuación con la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, al haberse comunicado que las mejoras introducidas han permitido reducir los plazos de resolución de los recursos de nueve a siete meses.

También se ha iniciado una supervisión de las adaptaciones informáticas que puedan realizarse para hacer posible la gestión coordinada de las Oficinas de Extranjería en Cataluña y la Subdirección General de la Generalitat, competente en materia de autorizaciones iniciales de trabajo en dicha comunidad autónoma.

Se ha solicitado información a la Dirección General de Modernización Administrativa con el objeto de conocer las posibilidades de tramitación de un Convenio entre el MINHAP y la Comunidad Autónoma de Cataluña con el fin de que esta última colabore económicamente en la financiación de los cambios informáticos que requiera la tramitación por la aplicación de extranjería estatal de los procedimientos tanto compartidos como exclusivos de la comunidad autónoma (11021576, 11023778).

Por último, resulta preciso hacer mención a algunos casos en los que el Defensor del Pueblo requiere información a la Fiscalía General del Estado sobre la tramitación de distintos procesos penales en los que se hallan implicados funcionarios de distintas oficinas de extranjeros. Este año se ha continuado el seguimiento procesal relativo a la imputación de funcionarios de la Oficina de Extranjeros de Almería en redes de estafa a inmigrantes.

De igual modo, se está a la espera de recibir información sobre el estado de tramitación de la causa penal seguida por la imputación de varios funcionarios de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid en delitos de cohecho y estafa.

Finalmente debe indicarse que ha concluido la actuación respecto de otro procedimiento penal con sentencia condenatoria contra un funcionario de la Oficina de Extranjeros de Palma de Mallorca por fraude en la concesión de permisos de residencia y trabajo a ciudadanos extranjeros (09007172, 08006305, 08005892).

4.12. PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS

4.12.1. Régimen comunitario

Facilitación de la entrada y residencia a familiares extranjeros de ciudadanos comunitarios

En los últimos informes anuales se ha dado cuenta de las quejas recibidas con relación a la aplicación de la disposición adicional vigésima tercera, del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que establece los requisitos

para facilitar la entrada y residencia de los familiares extranjeros de los ciudadanos comunitarios y de los españoles, a quienes sin estar incluidos en el artículo 2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, acompañen a un ciudadano de la Unión o se reúna con él.

La mayoría de los asuntos se refieren a las dificultades para acceder al territorio español de los ciudadanos de un tercer Estado que han celebrado matrimonio en el extranjero con ciudadano español y se encuentran a la espera de la efectiva inscripción del matrimonio en el Registro Civil Central.

La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios no aceptó la recomendación del Defensor del Pueblo, relativa a la impartición de instrucciones para la no aplicación del procedimiento de reagrupación familiar en régimen general a los cónyuges de españoles, cuya inscripción matrimonial permanece a la espera en el Registro Civil Central. Como se indicó en el informe del pasado año, dada la complejidad de la situación, la Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicó que se estaba elaborando un borrador de Instrucción para unificar la interpretación de la citada disposición adicional vigésima tercera.

Este año se ha informado de la decisión de iniciar la tramitación de un nuevo texto normativo del Real Decreto sobre entrada, libre circulación, estancia y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, con el fin de dar respuesta a las recomendaciones del Defensor del Pueblo y combatir los casos de fraude detectados, según refiere el citado organismo, en la tramitación de expedientes de tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión (09001021, 05036147).

Visados de residencia para progenitores extranjeros de menores españoles

Con independencia de los trabajos para unificar la interpretación de la citada disposición adicional vigésima tercera, se continúan recibiendo quejas para que se facilite el visado de residencia a ciudadanos extranjeros, progenitores de menores españoles, que mantienen una relación estable con ciudadano español, acreditada mediante certificado de matrimonio extranjero.

Este año ha sido aceptada una recomendación con el fin de que se impartan instrucciones a los consulados para que, en los supuestos de visados solicitados por la pareja de un ciudadano miembro de un país de la Unión Europea, al amparo de la disposición adicional vigésima tercera del Real Decreto 557/2011, no se exija certificación de las autoridades del país de origen acreditativa de la estabilidad de la relación de pareja, informando al solicitante de visado de la posibilidad de acreditar tal extremo con cualquier medio de prueba válido en Derecho.

No obstante, en cuanto a las sugerencias formuladas para que se emitan visados a favor de progenitores de menores españoles, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional, la respuesta de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios no ha sido similar en todos los supuestos, y algunas sugerencias fueron rechazadas (11016726, 11024019, 11018413).

Familiares extranjeros a cargo de ciudadanos españoles o comunitarios

También se han recibido quejas sobre las dificultades para la obtención de visados de familiares extranjeros de ciudadanos comunitarios y españoles, en línea directa o colateral, consan-

guínea o por afinidad, que en el país de procedencia, están a cargo o viven con el ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea.

El Real Decreto 240/2007 no estipula los requisitos necesarios para considerar acreditada dicha dependencia, por lo que esta Institución pudo constatar la disparidad de criterios de los distintos consulados para entender acreditado que el solicitante de un visado vive a cargo de sus familiares comunitarios.

Se dirigieron varias sugerencias, las cuales no fueron todas aceptadas, a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios para la concesión de los visados en los casos en los que se habían aplicado criterios más estrictos que los regulados en el régimen general de extranjería, para considerar acreditado que los ciudadanos reagrupados viven a cargo de sus familiares residentes en nuestro país.

A la vista de la disparidad de actuaciones de los organismos consulares, se formuló una recomendación con el objeto de que se impartiese instrucciones a los distintos consulados y secciones consulares, que unifiquen los criterios para acreditar el requisito de “vivir a cargo” en las solicitudes de visado de ciudadanos a los que les resulte de aplicación la normativa comunitaria, en su condición de familiares de ciudadano de la Unión Europea.

Los requisitos necesarios para entender acreditada dicha dependencia, en ningún caso, pueden resultar más restrictivos que los establecidos para los familiares de residentes extranjeros que se encuentran sujetos al régimen general.

Si bien la dirección general mencionada ha aceptado alguno de los criterios sostenidos por esta Institución, no ha estimado la recomendación en su totalidad, en especial en lo referido a que los criterios para considerar acreditada la dependencia económica en la tramitación de visados en régimen comunitario sean más restrictivos que los utilizados para entender acreditada dicha dependencia en el régimen general de extranjería (12014607, 11021814, entre otras).

Visados para cónyuges de ciudadanos españoles

Se han iniciado también varias actuaciones ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, para que se revoque la denegación de visados a cónyuges de ciudadanos españoles que han acreditado la inscripción de matrimonio en el registro civil.

Se detectó que el Consulado General de España en Nador (Marruecos) denegaba con frecuencia este tipo de visado; por lo que, además de las sugerencias formuladas en cada caso concreto para que se procediera a la emisión del visado, se dirigió una recomendación para recordar que la normativa aplicable a las solicitudes de visado de cónyuges de ciudadanos españoles es el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero (13012765, 13009570, 13012765).

Renovación de tarjetas de residencia a cónyuges extranjeros de ciudadanos españoles

En las quejas recibidas se ha apreciado que la valoración de suficiencia de medios se ha venido realizando en los casos de cónyuges extracomunitarios de ciudadanos españoles, con vínculo matrimonial inscrito en el registro civil español, que se encuentran en España, sin haber ejercido el derecho a la libre circulación en el territorio de la Unión, y que han solicitado la expedición de una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión.

A juicio del Defensor del Pueblo, a los cónyuges extranjeros extracomunitarios de ciudadanos españoles residentes en España, que no hayan ejercido la libre circulación en el espacio comunitario, no les resulta de aplicación el régimen jurídico previsto en la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, y en el Real Decreto-ley 16/2012 que incorporan las exigencias derivadas de la normativa comunitaria.

Tanto la orden como el real decreto-ley mencionados han introducido una diferencia de trato entre los cónyuges de ciudadanos españoles en situaciones subjetivas equiparables (matrimonio civil inscrito en el registro civil).

La distinción normativa relativa a la exigencia de medios económicos y acreditación de seguro médico, con el fin de disfrutar del derecho de residencia en nuestro territorio, resulta una distinción discriminatoria, puesto que dicha diferencia de trato no ha sido objeto de una justificación objetiva y razonable, ni persigue una finalidad constitucionalmente legítima, ni es proporcional atendiendo a la debida ponderación de los bienes, derechos y valores en juego.

Se ha dirigido una recomendación a la Secretaría General de Inmigración y Emigración, con el objeto de que se impartan las instrucciones oportunas con el fin de eliminar de los requisitos para la obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión la exigencia de recursos económicos suficientes y de seguro de enfermedad a los cónyuges, nacionales de terceros Estados, de ciudadanos españoles, residentes en España, cuyo matrimonio civil se encuentre inscrito en el Registro Civil español. En el momento de redacción del presente informe aún no se había recibido la preceptiva respuesta, por lo que continúan abiertas las actuaciones (13007759 y 13031827, entre otras).

Requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea

En cuanto a otros requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea que solicitan la expedición o renovación de tarjeta de familiares de ciudadanos, se comprobó que se requería la presentación de DNI o NIE del ciudadano comunitario del que se es familiar.

Teniendo en cuenta las dificultades advertidas para obtener los citados documentos en los supuestos de separación legal, se inició una actuación ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración para conocer si, en los casos en los que no puedan aportarse el DNI o NIE de su ex cónyuge por no tener acceso al mismo, se permita acreditar la residencia en España del ciudadano comunitario a través de otro documento o cualquier otro medio o prueba admisible en derecho.

Asimismo esta Institución también se dirigió al citado organismo para exponer su criterio sobre los efectos positivos del silencio administrativo en las solicitudes de tarjetas de familiar de ciudadano comunitario, una vez hubiese transcurrido el plazo para su resolución. Se ha recibido respuesta en la que se comunica la coincidencia con el criterio de esta Institución, indicando que se ha remitido recordatorio en este sentido a todas las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno a través de las oficinas de extranjeros (12010229, 12123448).

Igualmente, esta Institución ha iniciado varias actuaciones en relación con una interpretación restrictiva de los requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión Europea, o bien, en supuestos en los que se ha exigido documentación no prevista en la normativa reguladora.

Se destacan las actuaciones para que se admitan otros medios de prueba válidos en Derecho, distintos del certificado actualizado de matrimonio o del certificado del registro de parejas de hecho, para acreditar la existencia del matrimonio o de la unión estable en el procedimiento de tramitación o renovación de la tarjeta de residencia de los cónyuges extranjeros de ciudadanos de la Unión. Igualmente, la intervención de esta Institución para que se elimine la exigencia de una autorización de residencia o visado en vigor del extranjero para acceder a la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea como pareja de hecho (12270263, 12011617, 12012991).

Este año se ha vuelto a recibir un número significativo de quejas relativas a la denegación de la expedición de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano comunitario, al haberse considerado determinantes los informes desfavorables de las autoridades policiales. La valoración de estos informes han sido objeto de discrepancia entre esta Institución y varias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

Algunas de estas denegaciones motivaron varias sugerencias para que se procediese a la expedición de las tarjetas de residencia, siempre que no existieran razones de orden público, seguridad pública o salud pública que lo impidan. Además, esta Institución ha sostenido reiteradamente que la denegación debe estar fundada exclusivamente en la conducta personal del interesado, que deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

Se ha apreciado que un buen número de denegaciones de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano comunitario han sido motivadas por informes policiales desfavorables, en los que se determina la posible existencia de un matrimonio de conveniencia.

En consecuencia, se recordó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración que el mecanismo de control de un posible matrimonio fraudulento, una vez celebrado e inscrito en el Registro Civil español, se realiza por los órganos judiciales mediante el ejercicio de la acción de nulidad del matrimonio por inexistencia de consentimiento, siendo incompetentes a estos efectos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

A la vista de estos antecedentes y teniendo en cuenta el Criterio de Gestión 11/2012, de la Subdirección General de Inmigración, por el que se resuelven diferentes cuestiones relacionadas con la tramitación de solicitudes de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, se consideró oportuno formular una recomendación. En ella se propuso que se impartan las instrucciones oportunas aclaratorias de los supuestos en los que procede la denegación de la expedición de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, en los casos en los que conste la nulidad judicial del vínculo matrimonial, absteniéndose la Administración de motivar la denegación de dichas tarjetas en meras presunciones de sospechas de la simulación del vínculo conyugal (05036147, 13010978).

En sentido similar, se han recibido numerosas quejas sobre denegaciones de tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión, al constar informes policiales desfavorables por haberse apreciado una simulación de la relación afectiva análoga a la conyugal. Se ha trasladado al organismo competente que un informe gubernativo desfavorable sobre la presunta simulación de una relación afectiva análoga a la conyugal no significa la extinción de una unión estable, debidamente inscrita en un registro público.

Por lo tanto, hasta que no se proceda a la cancelación de la inscripción como pareja registrada, la inscripción registral despliega los correspondientes efectos legales y será de aplicación lo previsto en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

Con el fin de esclarecer la vinculación jurídica de los informes policiales en las situaciones descritas, se han dirigido dos recomendaciones a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para eliminar del contenido del criterio n.º 6 del Criterio de Gestión 11/2012 el efecto vinculante de los informes policiales desfavorables, sobre sospechas de fraude de ley en la constitución de relaciones afectivas análogas a las conyugales.

También se ha recomendado que se impartan las instrucciones oportunas aclaratorias, con el fin de proceder a la denegación de la expedición de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, en los casos en los que conste la extinción o cancelación de la unión estable debidamente inscrita en un registro público, absteniéndose de motivar la denegación de dichas tarjetas en meras presunciones de sospechas de la simulación de una relación afectiva análoga a la conyugal (12004611, 12012566, 12286124).

Requisitos para la acreditación de la convivencia estable como pareja de hecho

En cuanto a las dificultades señaladas en el informe del pasado año, para acreditar la convivencia estable en pareja en los procedimientos para la obtención de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, en aquellos lugares donde se han suprimido los registros municipales de uniones civiles, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha informado que no se elaborarán instrucciones para paliar estas dificultades.

La razón de ello es que se ha iniciado la tramitación de un nuevo real decreto sobre la entrada, la libre circulación, la estancia y la residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, que incluirá la regulación como miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, a la pareja registrada de un ciudadano comunitario con la que el mismo mantenga una unión análoga a la conyugal.

Asimismo, está en fase de estudio y análisis una posible legislación específica de ámbito nacional en la que se contemple un estatuto jurídico mínimo común a todas las parejas de hecho, sin perjuicio de que cada comunidad autónoma determine las especialidades que estime necesarias, acordes con sus respectivas competencias.

También se permanece a la espera de información sobre la posibilidad de elaboración de una ley de armonización en materia de uniones de hecho, que dé respuesta a los posibles conflictos de aplicación de leyes interregionales y sobre la creación de un Registro Estatal de Parejas de Hecho (13009204, 12000584).

4.12.2. Régimen general de extranjería

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Como en años anteriores continúan recibiéndose quejas relacionadas con las dificultades surgidas en la tramitación de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. Como ejemplo de actuaciones realizadas durante 2013 se destaca la intervención ante la Secre-

taria General de Inmigración y Emigración, al detectarse que la Subdelegación del Gobierno en Valencia exigía seguro médico en la tramitación de este tipo de autorizaciones.

Esta Institución trasladó al mencionado organismo la inadecuación de exigir requisitos adicionales a los regulados en la normativa aplicable. El criterio fue compartido por la citada secretaría general que dio las instrucciones oportunas.

Otra cuestión relacionada con las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales se refiere a los informes de integración social que acompañan a las peticiones de arraigo. La Institución ha intervenido para que se elimine la comparecencia del empleador, o entidad que ofrece contrato al solicitante, en la elaboración de los informes (13021675, 12000302, 13007899).

Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

La Institución solicitó información a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona sobre las alternativas para la concesión y renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar a menores de edad cuyas familias no cuentan con ingresos suficientes. En este sentido, dirigió una sugerencia para conceder la autorización de residencia a una menor en virtud del principio del interés superior del menor.

Se aceptó la sugerencia y se participó que, en atención a los principios de protección de la familia y de interés superior del menor, se habían arbitrado soluciones para que la falta de requisitos económicos no suponga que los menores residentes en nuestro país vean denegadas sus solicitudes de autorización de residencia (13016384, 12274575).

Por lo que se refiere a los requisitos para la obtención de un visado por reagrupación familiar, este año se ha reiterado una vez más la preocupación por la doble valoración que realizaban dos órganos administrativos en el marco del expediente de reagrupación familiar y los perjuicios que tal actuación supone para los administrados puesto que, pese a la concesión de la autorización de residencia por parte de la Subdelegación del Gobierno, han visto cómo el Consulado denegaba el visado en base a cuestiones ya valoradas por la Subdelegación.

En todos los casos se han aceptado las sugerencias formuladas con el fin de que se concedan los visados solicitados (11011588, 13004859,12003319).

Procedimientos de renovación de autorizaciones de residencia

La Institución se dirigió a la Dirección General de Migraciones para conocer el criterio establecido para tramitar la autorización de residencia de larga duración a los ciudadanos reagrupados, que ya hubieran ostentado autorización de residencia y su familiar fuese titular de una residencia de larga duración. El mencionado centro directivo ha señalado que el procedimiento aplicable es el previsto para la renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar. Se concluyó la actuación con diferencia de criterios, señalando el derecho de los interesados a obtener una autorización de residencia de larga duración.

En otro tipo de supuestos se han aceptado las sugerencias formuladas para que se procediese a la recuperación de la titularidad de la autorización de residencia de larga duración o a la renovación de una tarjeta de residencia de larga duración, concretamente en el caso de

una menor de edad que había estado escolarizada, durante la vigencia de la tarjeta de larga duración, un curso escolar fuera de España (12283745, 12035556, 13004321).

En lo concerniente a la valoración que las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno realizan sobre la constancia de diligencias policiales en los procedimientos de autorización o renovación de residencia de larga duración, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha reiterado a esta Institución que, ante la ausencia de normativa expresa y en tanto se adopte una solución para este vacío normativo, se aplicarán analógicamente los preceptos relativos a la renovación de las autorizaciones de residencia de carácter temporal (11007143).

Con motivo de la praxis detectada relativa a las extinciones de las autorizaciones de residencia temporal, por permanencia fuera de España más de seis meses en un período de un año, el Defensor formuló una recomendación que fue aceptada. En concreto, se recomendó que no se prohíba la entrada, como tampoco se acuerde la denegación de residencia en España, a aquellos extranjeros que, disponiendo de autorización de residencia temporal o de larga duración, hayan estado fuera de España seis meses o doce meses respectivamente, sin que haya mediado previamente una resolución administrativa de extinción de la autorización a través de un procedimiento que garantice el principio de audiencia y de contradicción (12000405).

4.13. ASILO

Transcurridos cuatro años desde la publicación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, continúa sin publicarse su reglamento de desarrollo. Desde esta Institución se ha insistido reiteradamente en la necesidad de agilizar los trámites para ello, tanto ante la Subdirección General de Asilo como ante la Subsecretaría del Ministerio del Interior.

La última justificación alegada, respecto al incumplimiento del mandato legal para elaborar el desarrollo de la norma, ha sido la necesidad de incorporar al borrador ya existente la nueva normativa de la Unión Europea (11002221).

Las demoras en la resolución de los expedientes de protección internacional preocupan a esta Institución y continúan siendo un año más motivo de queja. La Subdirección General de Asilo justifica las demoras en la resolución de expedientes en la complejidad de las demandas.

4.13.1. Acceso al procedimiento. Derechos de los solicitantes y garantías

La institución del asilo es uno de los pilares de la protección de los derechos humanos y, por ello, se debe resaltar la importancia de que los extranjeros conozcan que España es signataria de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados, con el fin de que puedan ejercer el derecho de asilo si consideran que el regreso a su país puede suponer un riesgo para su integridad.

Por tanto, la necesidad de que reciban información adecuada sobre dicha institución jurídica es clara.

Sin embargo, se ha podido comprobar durante las visitas que se realizan a los Centros de Internamiento de Extranjeros que los internos no reciben información suficiente sobre la protección internacional, o que no todos los internos la reciben. Se ha comprobado que, en algún centro, sólo recibían información sobre protección internacional los internos procedentes de pateras.

La Administración justificó dicha actuación en la Instrucción de 21 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Política Interior, sobre la información a facilitar a los extranjeros recién llegados a España a bordo de pateras y otras embarcaciones irregulares que ingresaran en centros de internamiento.

Esta Institución ha manifestado a la Dirección General de la Policía que la existencia de esta instrucción no excluye que se facilite información al resto de las personas que ingresen en los centros, puesto que cualquier extranjero, haya llegado en patera o no, puede estar en necesidad de protección internacional.

La propia Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se refiere, además, a aquellos casos en los que la necesidad de protección internacional surge con posterioridad al abandono del país de origen.

Se ha recordado a la Dirección General de la Policía el deber legal que le compete de facilitar a los extranjeros el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento (artículo 62 bis, apartado 1.c) de la Ley 4/2000). Hasta el momento de redactar estas líneas, no ha habido respuesta al citado recordatorio de deberes legales.

Además, esta Institución considera que la información que se entrega actualmente es insuficiente. Con anterioridad se editaba un folleto en varios idiomas que recogía una información mucho más completa. Se ha iniciado una actuación por considerar esencial el contenido de la información que debe recibir el extranjero (13005539).

La importancia del derecho de defensa a una tutela judicial efectiva motivó la formulación de una recomendación a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, para evitar traslados de solicitantes de protección internacional, de unos centros de internamiento a otros, hasta la finalización del procedimiento de asilo, incluyendo el período otorgado para la formalización de los recursos jurisdiccionales correspondientes.

El ACNUR considera relevante que sea el mismo letrado el que presente el reexamen de la solicitud, salvo causa justificable de cambio. La posibilidad de que en plazos tan perentorios se designe un nuevo letrado que efectúe las mismas funciones que el anterior es puramente teórica, pues depende tanto de factores objetivos como subjetivos al existir un elemento de confianza en la persona que ostenta la defensa y que puede no adquirirse en el momento inicial.

Las actuaciones continúan abiertas pendiente de respuesta, de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe anual (13022312).

En el pasado año 2013 ha concluido la actuación iniciada para supervisar la atención que reciben los demandantes de asilo cuya solicitud no va a ser examinada por España, en virtud

de las reglas de reparto establecidas por la Unión Europea. El Defensor del Pueblo había reclamado protección para estos demandantes de asilo hasta el efectivo traslado al país que asume el examen de la demanda.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración comunicaba que en estos casos la información que se daba a los solicitantes de asilo era verbal, pero que para una mayor seguridad jurídica, y dado que la prestación de servicios sociales estaba supeditada a la tramitación de su solicitud de protección internacional, se estaba elaborando un folleto informativo. En ese folleto se incluía orientación e información en aspectos sociales, laborales y jurídicos relevantes recogidos en la legislación de asilo y en la normativa comunitaria, explicado en un lenguaje comprensible. El folleto contiene información similar a la facilitada en otros países europeos y se iba a traducir al inglés, francés y árabe (10018073).

Los problemas relativos a solicitantes de asilo menores de edad son objeto de especial atención por parte de esta Institución.

En estos casos uno de los aspectos que suele estar en juego es la constatación de la minoría de edad de las personas. Las actuaciones reflejan que se cuestiona la minoría de edad y se ordenan pruebas oseométricas, por existir dudas sobre la autenticidad de documentos, pese a que existan certificados de representaciones diplomáticas que acreditan dicha autenticidad.

En sentido contrario, se deniega la realización de pruebas de determinación de la edad por considerar auténtico un documento en el que se constata que no ha existido manipulación de la hoja biográfica.

En los dos casos expuestos esta Institución intervino para la emisión de una autorización de residencia por minoría de edad, tras el recordatorio de deberes legales formulado y, en otro caso, se suspendió el retorno de la interesada, y la realización de pruebas de edad puso de manifiesto su minoría de edad.

Es necesario insistir en que la presunción de minoría de edad, en caso de duda, adquiere especial relevancia en los supuestos en los que existen indicios de necesidades de protección internacional, que los menores en esa situación tienen serias dificultades para salir de sus países y pueden verse obligados a utilizar documentación falsa o recurrir a redes de tráfico de personas. Si existen indicios de trata de seres humanos, la regulación establece claramente que debe considerarse a la persona como menor de edad (13005824, 12124389).

4.13.2. Situación en los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla

La situación de las personas con necesidades de protección internacional, residentes en los centros de estancia temporal de Ceuta y Melilla, resulta objeto de preocupación no solo de esta Institución sino de organismos internacionales como:

– Naciones Unidas: informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, tras su visita a España el mes de enero;

– EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo), en su informe anual del año 2012 (página 66);
– representación del ACNUR en España.

Los datos de solicitantes de protección internacional del Centro de Estancia Temporal de Melilla resultan llamativos. En primer lugar por su escaso número, tan solo un 2,20% de los residentes solicitaron asilo en 2012 (33 solicitantes sobre un total de 2.186 personas) y en segundo lugar por el descenso sostenido que sufren desde el año 2009 (coincidiendo con la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo).

Así, mientras que en los años anteriores las solicitudes de protección internacional en el CETI rondaban el 20%, a partir del año 2009 se produce una drástica bajada; en 2010 las solicitudes de asilo suponían el 10,87% de las personas residentes; en 2011 el 3,20%, y en 2012 el 2,20%. Esa tendencia se confirma en el año 2013 ya que, en los ocho primeros meses de este año, tan solo 17 personas (de las 1.682 que habían pasado por el centro en el mes de agosto de 2013) habían formalizado su solicitud de protección internacional.

A la vista de lo anterior, resulta evidente que uno de los efectos que ha tenido la interpretación que se realizó en su día por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, acerca de las consecuencias de la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional, tras la entrada en vigor de la Ley 12/2009, de 30 de octubre (consistente en impedir a los solicitantes de asilo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla su libre circulación por el resto del territorio español), ha sido la práctica desaparición de las solicitudes en las ciudades citadas.

Esta cuestión ya quedó reflejada en anteriores informes anuales y ha vuelto a ser reiterada mediante recomendación formulada en marzo de 2013, para que se impartieran instrucciones con el fin de permitir su entrada en la península.

Se consideró oportuno volver a dar traslado de los argumentos rechazados en su día a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a la vista de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

En síntesis, las citadas resoluciones diferencian los límites que la Administración puede imponer al derecho a la libre circulación dentro de territorio nacional a los solicitantes de asilo. Así, el citado tribunal señala que, cuando el derecho de asilo se ha concedido, el derecho a la libre circulación tiene carácter definitivo y sin condicionantes.

Sin embargo, en los casos en los que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite pero no ha sido aún concedido el derecho, esa libertad de circulación estará condicionada a que el solicitante comunique a la Administración su cambio de domicilio.

Además, en las citadas resoluciones judiciales se advierte de que una interpretación distinta sería contraria a los principios constitucionales y a la jurisprudencia constitucional relativa a las interpretaciones restrictivas de derechos fundamentales. En este sentido, viene estimando las demandas que los solicitantes de asilo con solicitud admitida a trámite, pueden acceder a la península.

A pesar de todo lo anterior la recomendación ha sido rechazada ya que, a juicio de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la restricción de la libertad para viajar a la península, tiene amparo legal en el punto III del Acta Final del Instrumento de Ratificación del Acuerdo de

Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Por lo anterior, la citada queja se cerró con diferencia de criterio (12218762).

Durante el año 2013 el número de personas nacionales de países respecto de los que el ACNUR ha realizado llamamientos para la no devolución de sus nacionales, tales como Malí y más recientemente Siria, no ha dejado de crecer en las dos ciudades autónomas. A modo de ejemplo, en una de las visitas (29 de agosto de 2013) giradas al CETI de Melilla, 202 malienses se encontraban en el CETI y ninguno de ellos había formulado solicitud de protección internacional y tan solo lo habían hecho 2 de los 13 ciudadanos sirios (incluyendo una mujer y dos menores de edad).

Sin embargo, tras las entrevistas mantenidas tanto con el personal que realiza las entrevistas de acogida como con el servicio jurídico especializado en cuestiones de asilo de la ONG que presta sus servicios en el centro, se puede concluir que un número significativo de las personas residentes podrían formular solicitud de asilo, al tener necesidades de protección internacional.

El único motivo por el que se niegan a solicitarlo se refiere a la constatación del dilatado período de tiempo que han de permanecer allí antes de ver reconocida su condición de refugiados (o protección subsidiaria).

Las consecuencias de la situación anteriormente descrita son variadas y afectan de manera directa, de un lado a la credibilidad del sistema español de protección internacional en el exterior y, de otro, al agravamiento de las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas.

Y, por último, contribuye a distorsionar la realidad de los flujos migratorios que intentan acceder a Europa de manera irregular desde África, a través de Ceuta y Melilla. Esta distorsión puede tener también impacto en el acceso al Fondo Europeo para los Refugiados, ya que estos se rigen por criterios objetivos que reflejan la carga que asume cada Estado miembro en el ámbito de las políticas de asilo (como ejemplo: en 2012 se formularon en España 2.588 solicitudes, 77.650 en Alemania y 17.350 en Italia).

Resulta difícilmente explicable, a la vista de la situación geográfica y de las nacionalidades mayoritarias de los residentes en el Centro de Melilla, el número prácticamente inexistente de solicitudes de protección internacional. Finalmente se ha de hacer referencia a la falta de adecuación de las instalaciones de los CETI para la acogida durante largos períodos de tiempo de personas en situación de protección internacional, especialmente para familias con menores de edad.

La situación geográfica de ambas ciudades autónomas junto a la prohibición existente de circular libremente a los solicitantes de protección internacional ocasiona, como se ha señalado, que, en la práctica, los solicitantes se vean obligados a permanecer en el centro durante la tramitación de su expediente.

En el caso de Melilla el centro se encuentra al doble de su capacidad, situación que se ha mantenido de forma más o menos continuada durante todo el año 2013. Los servicios de asistencia social, psicológica y de mediación se encuentran desbordados y, por tanto, resulta

imposible que se preste la asistencia especializada necesaria a este colectivo. La situación se agrava en aquellos casos de especial vulnerabilidad en los que, a pesar de presentar un perfil de solicitante, no se deciden a iniciar el procedimiento por las razones anteriormente expuestas.

La inadecuación de las instalaciones para períodos largos de estancia, y especialmente para albergar a menores de edad, ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por esta Institución y ya ha sido objeto de análisis en el apartado correspondiente a las visitas a los CETI.

Sin embargo, resulta preciso ahora llamar la atención acerca de la especial vulnerabilidad de este colectivo y del agravamiento de la misma por las condiciones de acogida de los CETI, tal y como ha señalado en su Informe anual 2012 antes citado la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (página 72) (13027510, 13030955, 13033277).

4.13.3. Compatibilidad de la situación de trata con la necesidad de protección internacional

En el informe del pasado año se daba cuenta de la recomendación formulada a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, para que se revisen los criterios de actuación de la Oficina de Asilo y Refugio en las solicitudes de protección internacional, cuando se alegue la condición de víctima de trata o cuando el ACNUR considere que existen indicios.

El citado organismo, tras mantener que los criterios de actuación que aplica la Oficina de Asilo y Refugio en todas las solicitudes de protección internacional son ajustados a la ley vigente, rechazó la recomendación.

El Defensor del Pueblo estima que es necesario profundizar en el análisis de las demandas, en las que se detecten indicios de trata de seres humanos y, por tanto, resulta imprescindible admitir a trámite la solicitud.

Además, se está obviando la aplicación del artículo 46.3 de la Ley de Asilo que establece la concesión de autorización de residencia por razones humanitarias, en supuestos como el caso de una mujer llegada en patera, cuya hija de un año había perecido durante el tránsito al caer al mar, y a la que se identificó como potencial víctima de trata con la concesión del período de restablecimiento y reflexión, ya que la resolución judicial ordenó que se concediera una autorización por razones humanitarias (F12027194, F11012416).

Continúan las actuaciones respecto a la necesidad de conexión entre el procedimiento establecido por el régimen general de extranjería para la protección de las víctimas de trata y el procedimiento de asilo.

Desde esta Institución se ha planteado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la necesidad de dictar instrucciones para dar continuidad al procedimiento de identificación de las potenciales víctimas, aun cuando su demanda de protección internacional haya sido admitida a trámite. Ha de tenerse en cuenta que la admisión de la demanda de protección internacional no implica la concesión del estatuto de refugiado.

Asimismo, el eventual derecho a la documentación por dos cauces distintos de las personas que se encuentren en esta situación es una garantía más de protección (12006671).

4.13.4. Apatridia

En el primer trimestre del año se inició una actuación de carácter general para conocer las causas de las demoras en las resoluciones de expedientes de apatridia.

La Subdirección General de Asilo informó de que el incumplimiento de los plazos de resolución se debe a la dificultad y complejidad de las solicitudes y a que el número de personas dedicadas a esta función no es suficiente, dado que se trata de las mismas personas que llevan la tramitación de los expedientes de asilo.

A lo largo del año, se han obtenido datos de las solicitudes pendientes y se ha formulado un recordatorio de deberes legales, para que se resolviera una solicitud pendiente desde el año 2008.

Las actuaciones aún no han finalizado. El Defensor del Pueblo insistirá a lo largo del próximo año en la necesidad de agilizar el procedimiento para evitar las demoras que se producen y que, además de incumplir la legislación vigente, suponen un claro perjuicio para personas que están indocumentadas (09008786, 12001182, 13005247).

5. IGUALDAD DE TRATO

5.1. DISCRIMINACIÓN POR EL ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL

Con motivo de la propaganda electoral difundida por un partido político en las últimas elecciones municipales celebradas en mayo de 2011, se inició actuación con la Fiscalía Provincial de Barcelona, con el fin de recabar toda la información necesaria para esclarecer la presunta comisión de un delito contra los derechos fundamentales y libertades públicas del artículo 510 del Código Penal. Se han finalizado las actuaciones al haberse acordado el sobreseimiento de las actuaciones por el juzgado competente. De igual modo se concluyó la actuación ante la Fiscalía relativa a las diligencias de investigación, iniciadas a raíz de la denuncia formulada por la difusión en un municipio, de un panfleto de una formación política con expresiones dirigidas contra el colectivo musulmán (11012715) [5].

Continúa el seguimiento con la Fiscalía para perseguir la llamada “música del odio”. En el año 2005 se inició actuación con el objeto de conocer si la información proporcionada por una asociación relativa a la grabación de una canción de contenido xenófobo atribuida a un pinchadiscos («DJ»), escuchada de forma usual en determinados locales para jóvenes, y que contenía expresiones de claro menosprecio e intención vejatoria para con la comunidad rumana asentada en España, podría ser constitutiva del delito tipificado en el artículo 510 del Código Penal. Al cierre de este informe la investigación permanece en trámite (05019543).

Se ha finalizado, también, una actuación relativa a posibles insultos de carácter xenófobo y discriminatorio dirigidos a un jugador de fútbol, en un encuentro futbolístico que fue declarado de alto riesgo por la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, al no poder determinarse la existencia de gritos racistas y xenófobos contra jugador alguno (13006507).

Controles policiales de identificación

En el año 2012 se concluyeron las actuaciones ante la Dirección General de la Policía, con discrepancia de criterios por la no aceptación de la recomendación para impartir instrucciones oportunas para erradicar la práctica policial de los controles de identificación, dirigidos a ciudadanos de origen extranjero en todo el territorio nacional y para arbitrar mecanismos de control a posteriori, que permitan verificar el número y la motivación de las identificaciones realizadas en la vía pública.

A la vista de las nuevas quejas recibidas por parte de ciudadanos en los que se concretaba la fecha, la hora y el lugar en los cuales se habían detectado controles de identificación basados en perfiles étnicos y raciales, se formularon cinco recomendaciones a la Dirección General de la Policía para establecer el uso de formularios de identificación y registro en los que conste

[5] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

la etnia, raza y/o nacionalidad de la persona sometida al control de identidad y el motivo de la identificación, de acuerdo con los principios de consentimiento informado y confidencialidad. Se recomendó que el uso de estos formularios se explicase en un Manual de procedimiento dirigido a todos los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y que se elaborase un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad.

Asimismo se recomendó que se proporcionase a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía una formación específica en materia de diversidad cultural y capacitación, sobre la forma de llevar a cabo controles de identidad con arreglo al principio de igualdad y no discriminación. Finalmente, para garantizar una protección efectiva contra la discriminación, se recomendó el establecimiento de un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificaciones basadas en perfil racial por parte de funcionarios de policía. En su respuesta, la Dirección General de la Policía ha dado traslado de las dificultades prácticas para la recopilación y el seguimiento de los datos consignados en los formularios propuestos con las garantías previstas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Por lo tanto, se ha suspendido provisionalmente la actuación del Defensor del Pueblo ante la Dirección General de la Policía y se han iniciado actuaciones ante la Agencia Española de Protección de Datos (13006593).

Actuaciones relacionadas con el pueblo gitano

El Defensor del Pueblo ha continuado la supervisión de los organismos competentes en la erradicación de la segregación escolar del alumnado gitano en España. La administración ha informado sobre escolarización del alumnado gitano, concretamente en educación infantil y primaria, y sobre la reducción del absentismo escolar, de acuerdo con las líneas establecidas en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020. Sin embargo, se ha valorado la necesidad de continuar con las actuaciones puesto que no se ha precisado la existencia de actuaciones específicas dirigidas a analizar y combatir la posible segregación escolar del alumnado gitano (12012809).

En segundo lugar, se ha recibido un alto número de quejas con motivo de los comentarios ofensivos y denigrantes contra el pueblo gitano emitidos en un programa de televisión titulado “Palabra de gitano”. En este programa aparecen estereotipos negativos sobre la cultura gitana, en concreto de prácticas discriminatorias contra la mujer, y ofrece una imagen prejuiciosa y sesgada del pueblo gitano que contribuye a aumentar el rechazo, la intolerancia, la discriminación y el odio hacia las comunidades gitanas. La importancia del impacto de los contenidos emitidos por los servicios de comunicación audiovisual en la intolerancia hacia todo tipo de minorías, particularmente hacia el pueblo gitano, ha sido reiterada en sus sucesivos informes por parte de esta Institución, recordando la necesidad de la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que permanece todavía pendiente. Además, en el caso concreto del programa mencionado, se iniciaron actuaciones ante la Fiscalía General del Estado y ante el Consejo para la Promoción de la Igualdad de trato y no discriminación de las personas por origen racial y étnico.

La Fiscalía General ha participado que los hechos denunciados no revisten caracteres de delito, al ser un programa emitido sobre la vida de las personas de etnia gitana, en las que accedían

voluntariamente a ser filmados los protagonistas, y que no se trataba de una crítica o menosprecio hacia la comunidad gitana. De modo que se finalizó la actuación con la Fiscalía. En cuanto al Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, éste ha comunicado que el Plan de Trabajo plurianual (2013-2015) de dicho organismo contempla, como ámbito prioritario de actuación, los medios de comunicación. Con el fin de promover un tratamiento y contenido de noticias y programas relacionados con minorías étnicas y raciales positivas, el Plan de Trabajo del Consejo ha incluido varios objetivos estratégicos, entre ellos, el establecimiento de canales de información con los medios de comunicación y la elaboración de una guía de buenas prácticas para el tratamiento de las minorías en los medios, así como la elaboración de otra guía para la prevención de la difusión de contenidos que inciten o provoquen discriminación, odio o intolerancia. El Defensor del Pueblo supervisará el desarrollo y cumplimiento del contenido de estos objetivos (13008630).

Es destacable la actuación iniciada, que permanece en trámite, ante la Real Academia Española, con el fin de que se valoren las acepciones de los términos “gitanada” y “gitano” que mantiene la última edición (vigésima segunda) del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Estas acepciones que aparecen en el diccionario suponen la imputación a un colectivo de personas, por el mero hecho de su pertenencia al mismo, de una conducta negativa, en concreto el engaño que, según el Código Penal vigente, es constitutiva de delito, lo cual resulta discriminatorio para dicho colectivo, y contribuye a la creación y mantenimiento de actitudes sociales racistas y xenófobas (13010166).

5.2. DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD

El Defensor del Pueblo inició ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid una actuación, con el objeto de determinar la posible vulneración del principio de accesibilidad y no discriminación por razón de discapacidad en un Instituto de Enseñanza Secundaria de Madrid. El informe de la Oficina Permanente Especializada de la Dirección General de Políticas de Apoyo y Discapacidad había concluido que el cambio de situación de la cafetería en el centro iba a impedir la integración en la vida escolar de los alumnos con discapacidad del mencionado instituto, y que sería necesario buscar otras soluciones para su ubicación con el fin de no alterar la vida escolar de estos alumnos. La mencionada Consejería considera que la nueva ubicación de la cafetería no afecta a la accesibilidad de los alumnos de integración. A pesar del cierre de las actuaciones, el Defensor del Pueblo estudia actualmente las alegaciones de los comparecientes en discrepancia con lo alegado por la administración competente (12247214).

Asimismo, se han iniciado actuaciones ante el Ministerio de Justicia por la situación que afecta a los residentes legales extranjeros con discapacidad psíquica que solicitan la adquisición de la nacionalidad española por residencia, en concreto, en la realización de las entrevistas personales, llevadas a cabo por los encargados del Registro Civil, con el fin de alcanzar un juicio adecuado sobre el grado de integración en la sociedad española. Se ha tenido conocimiento de la falta de adaptación del contenido de dichas entrevistas a las características de este colectivo.

Se han formulado dos recomendaciones para que se establezcan, en colaboración con el Consejo Nacional de la Discapacidad, medidas para adecuar el contenido de las entrevistas, en los

procedimientos de adquisición de nacionalidad española por residencia a las necesidades específicas de las personas con discapacidad psíquica, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad y se elaboran medidas de acción positiva específicas para prevenir y compensar las desventajas o especiales dificultades que sufren las personas con discapacidad psíquica en estos procedimientos, atendiendo igualmente a los diferentes tipos y grados de discapacidad (13032334).

5.3. DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL

Adecuación de los formularios a un lenguaje no sexista

Como consecuencia de la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Defensor del Pueblo recibió una queja relativa a la adecuación de la redacción de los modelos de Asociaciones de la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo. En el año 2012 se iniciaron actuaciones ante la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En este período se ha llevado a cabo una revisión completa de los formularios y de la información a ellos asociada en el Sistema de Información y Atención al Ciudadano (SIACI) para su adaptación a la normativa de género. Si bien continúa ajustándose la información de los más de 1.100 procedimientos y trámites vigentes, se ha neutralizado todo lo relativo al impacto de género (12005916).

Presencia equilibrada en la Administración General del Estado y organismos vinculados

En aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en lo relativo al principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, se inició actuación con el fin de conocer los criterios seguidos en la renovación de la composición del Comité de Bioética de España, órgano colegiado, independiente y de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Sanidad. La Secretaría General de Sanidad y Consumo trasladó que los nombramientos de los miembros del citado Comité fueron efectuados a propuesta de los distintos estamentos representados en el mismo.

A juicio del Defensor del Pueblo el procedimiento de nombramiento de los miembros del Comité, previsto en la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación Biomédica, debe adecuarse a la exigencia legal contenida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, por la cual todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas. Se ha comunicado que la valoración del Defensor del Pueblo será tenida en cuenta en la primera renovación de miembros que se lleve a cabo (13009493).

También se han recibido quejas de varias ciudadanas, representantes de asociaciones de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, así como de mujeres en las Artes Visuales, en las que se denuncian la falta de aplicación real y efectiva de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres en el mundo de la cultura. A pesar de la consagración

del derecho a la igualdad y su concreción normativa en la mencionada ley, la realidad demuestra que existe una gran dificultad para su aplicación por las distintas administraciones e instituciones públicas, en concreto en el ámbito educativo, cultural y en el de la creación y producción artística e intelectual. A la vista de la extensa documentación aportada por las comparecientes se iniciaron actuaciones ante las siguientes administraciones:

Ante la Secretaria de Estado de Cultura con el fin de conocer las medidas para hacer efectiva la promoción equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de control y gobierno de los organismos públicos, en el ámbito cultural y de todas las entidades (Unidades técnicas de producción y distribución, Institutos, Centros y Museos Nacionales) que dependan del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Se ha solicitado un diagnóstico con los datos informativos, desagregados por sexo, de la presencia de mujeres en las administraciones competentes del mundo de la cultura y se ha requerido detalle de las medidas de acción positiva que se hayan adoptado para corregir la situación de desigualdad en la producción y creación intelectual, artística y cultural. Igualmente se ha solicitado un informe sobre la aplicación del artículo 26 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, en todo lo referente a los festivales de cine, teatro, literatura organizados o que reciban subvenciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, e información sobre actuaciones específicas que se han llevado a cabo por la Unidad de Igualdad de ese Ministerio para velar por el cumplimiento del mencionado artículo.

Ante la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades para conocer las medidas propuestas a los organismos administrativos del ámbito de la educación y la cultura para la promoción profesional de las mujeres y la potenciación de su acceso a puestos de responsabilidad y dirección, en aplicación al principio transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación. Tomando en cuenta el mandato de prestar atención especial en los currículos y en todas las etapas educativas al principio de igualdad entre mujeres y hombres, se ha solicitado informe sobre la programación y la coordinación de las materias educativas y culturales, así como en el diseño de los planes de formación del personal, que se hayan establecido para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación con los órganos competentes de la Administración General del Estado en materia educativa y cultural. En la fecha de cierre del presente informe se está valorando el contenido de las respuestas proporcionadas por los organismos competentes, de cuyo contenido se ha dado traslado a las organizaciones que formularon las quejas con el fin de que formulen alegaciones (12012014, 12012015).

Además, se ha iniciado la supervisión para la efectiva aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en el ámbito de los profesionales de museos. Se han iniciado actuaciones para conocer las iniciativas adoptadas para la promoción de las mujeres en los museos, la existencia de políticas activas a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina, la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública, y el impulso acciones positivas a la creación y producción artística e intelectual de las mujeres (13018743).

Asimismo se ha supervisado la presencia femenina en la programación de determinados museos, tales como el Museo de Bellas Artes de Bilbao, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y el Museo de Arte Contemporáneo de Vigo, y en el ámbito de la programación organizada por Acción Cultural Española AC/E (13021199, 13021196, 13021200,13021195).

Acceso al mercado de trabajo de ciudadanas rumanas víctimas de violencia de género

Se inició una investigación ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración con el objeto de paliar el agravio comparativo en cuanto a las posibilidades de acceder al mercado de trabajo entre las ciudadanas rumanas comunitarias y extranjeras, víctimas de violencia de género. A las ciudadanas rumanas, en su condición de ciudadanas comunitarias, no les era de aplicación lo dispuesto en el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, referido a la residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

Consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, la Administración ha previsto que, una vez acreditada la condición de víctima de violencia de género, no será necesario aportar el correspondiente contrato de trabajo, sin perjuicio de que si quieren trabajar por cuenta ajena deberán realizar la correspondiente solicitud. Se les expedirá un certificado de registro de carácter provisional (en el que no constará limitación alguna al ejercicio del derecho al trabajo), que deberá ser sustituido por un certificado definitivo en el momento en que la titular obtenga una sentencia judicial condenatoria o resolución judicial de la que se deduzca que ha sido víctima de violencia de género (13008933).

Inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo

Ha culminado la negociación en la Comisión Internacional del Estado Civil relativa a la revisión de los formularios anejos a los convenios de la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), con el fin de que se adapten a la realidad registral de la inscripción de matrimonios entre personas del mismo sexo como cónyuges o consortes conforme a la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha informado de que el proceso de revisión registral ha dado lugar a la aprobación formal del Convenio número 34, por la Asamblea General de la CIEC. En el mes de enero de 2014 se procederá a su firma, ratificación y entrada en vigor en los Estados miembros (11000322).

5.4. DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE RELIGIÓN

En relación con las posibles ofensas contra los sentimientos religiosos constitutivas de delito que el Defensor del Pueblo señaló en el pasado informe, se ha continuado la investigación de oficio iniciada con la Fiscalía General del Estado sobre la tramitación de las diligencias judiciales relativas a un presunto delito de profanación y ofensa de sentimientos religiosos, ocurrido en el Campus universitario de Somosaguas de la Universidad Complutense en Madrid. La Fiscalía ha informado de que el procedimiento continúa en trámite respecto de cinco de los imputados (11010942).

Este año han concluido las diligencias de investigación de la Fiscalía de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona sobre los hechos ocurridos a dos ciudadanos franceses, de religión musulmana, en el Aeropuerto de Barcelona-El Prat. Se acordó el archivo de las investigaciones incoadas a la vista de la profusa investigación llevada a cabo por la policía, y al no quedar acreditada la existencia de comportamiento discriminatorio por parte del

comandante de la aeronave y de los agentes de la Guardia Civil cuando tomaron la decisión de no permitir volar a los comparecientes.

Por lo tanto, no se han apreciado elementos suficientes de los que se pudiera inferir la posible existencia de un delito de denegación de prestaciones privadas, previsto y penado en el artículo 512 del Código Penal o un delito contra los sentimientos religiosos tipificado en el artículo 522 del Código Penal (11020454).

Con motivo de una queja se iniciaron actuaciones ante el Ayuntamiento de Parla (Madrid), con motivo de la exposición permanente de la imagen de la Virgen de la Soledad en el Salón de Plenos del Ayuntamiento. El interesado se dirigió al Defensor ante la posible vulneración de la neutralidad religiosa del artículo 16 de la Constitución española. Del informe recibido de la corporación municipal se desprendía que la imagen de la Virgen de la Soledad, Patrona de Parla y Alcaldesa Honoraria con carácter perpetuo, presentaba un contenido inequívoco religioso, con independencia de constituir un símbolo cultural que comparte una gran mayoría de la sociedad de Parla.

Asimismo se concluía que no era imagen que tuviese una valoración cultural, arquitectónica, decorativa, histórica o artística de relevancia, o un objeto con un valor histórico-artístico parte sustancial de una estructura que pudiera quedar dañada al quedar separados la simbología religiosa de la configuración arquitectónica. A juicio del Defensor del Pueblo, la permanencia estable de un símbolo identitario de carácter religioso en las salas de plenos de las corporaciones locales carece de relación objetiva con la naturaleza específica de las actuaciones públicas que cobijan dichos recintos y pudiere, incluso, implicar la apariencia de conexión o de vinculación entre ambas categorías que es, precisamente, lo que el texto constitucional pretende evitar.

Considerando que la neutralidad en materia religiosa es un presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en la sociedad plural y democrática, se solicitó que se valorase la oportunidad de proceder al traslado de la imagen de la Virgen de la Soledad de la sala de plenos de ese Ayuntamiento a otro lugar, en el mencionado recinto, donde no quedase afectada la neutralidad de la corporación municipal en el ejercicio de sus correspondientes funciones.

El Ayuntamiento de Parla compartió la valoración del Defensor y procedió a trasladar la imagen de la Virgen de la Soledad, Patrona de Parla, de la sala de plenos de este Ayuntamiento a otro espacio, con el fin de que no quedase afectada la neutralidad de la corporación municipal en el ejercicio de sus correspondientes funciones (12281107).

5.5. DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL

Este año ha continuado la investigación con la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla, sobre las condiciones de acceso a los tres programas organizados por la Sociedad Pública Promesa, en concreto, al Programa de Formación complementaria para jóvenes desempleados, al Programa de Formación básica de adultos y al Programa formativo de Servicios Sociales a la Comunidad.

El Defensor del Pueblo consideró que la exigencia de ostentar la nacionalidad española a los trabajadores en situación de desempleo que quisieran acceder a la convocatoria pública de un programa destinado a jóvenes desempleados, podría vulnerar no sólo el derecho comunitario, sino también la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los servicios públicos de empleo y en las agencias de colocación.

Al cierre del presente informe se está a la espera de contestación al recordatorio realizado a la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla, del deber legal de atender a las previsiones del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, y de la ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, que lo desarrolla y eliminar el requisito de la "nacionalidad española" de las convocatorias públicas de cualquier acción formativa profesional para el empleo destinada a los trabajadores, ocupados y desempleados (10023104).

Tras la intervención del Defensor se ha paliado la situación discriminatoria hacia los extranjeros no comunitarios, residentes de larga duración, a los cuales no les eran de aplicación las bonificaciones a las que se refiere el Real Decreto 1340/2007, de 11 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, que regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo, para los residentes en las comunidades autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Las bonificaciones en las tarifas de los servicios regulares del transporte aéreo y marítimo se aplicaban solo a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza, que acrediten la condición de residentes en las comunidades autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

No obstante, tanto la legislación de extranjería como la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, exigen la igualdad de trato de los residentes de larga duración con los nacionales en lo referente al acceso y suministro de bienes y servicios a disposición del público.

Por lo tanto, se ha modificado el ámbito de aplicación de las bonificaciones al transporte regular de los residentes no peninsulares mediante su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. La medida entró en vigor el 1 de abril de 2013, una vez modificados los procedimientos de emisión y control de billetes llevado a cabo por las compañías aéreas (12124060).

6. EDUCACIÓN

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El ejercicio al que se refiere este informe finalizó con la aprobación de la Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa (LOMCE), que diseña el sistema educativo que estará vigente en los próximos años, cuya aplicación efectiva comenzará en el próximo curso.

Tipología de las quejas recibidas

Las quejas recibidas a lo largo de 2013 no difieren sustancialmente de las tratadas en años anteriores y tienen que ver no tanto con el núcleo esencial del derecho fundamental a la educación, que está razonablemente satisfecho, sino con la calidad de los servicios a través de los que el derecho se hace efectivo.

Como en otros ámbitos tratados en este informe, se constata que la coyuntura económica ha pasado factura a la educación, y que las restricciones han afectado a todos sus niveles. Las instalaciones educativas, las ayudas a alumnos y sus familias, los servicios complementarios de comedor y transporte, la atención a las necesidades educativas especiales, entre otros asuntos, han motivado actuaciones de esta Institución en cuya resolución final se ha topado frecuentemente con las limitaciones presupuestarias.

El incremento de los precios públicos en las universidades, la nueva regulación del sistema de becas y ayudas al estudio con exigencias académicas más estrictas, la reducción anunciada del período ordinario de las becas “Erasmus” son también reflejo de las restricciones económicas que se vienen padeciendo en los últimos años, y que convendría aliviar en la medida en que la evolución de la economía lo permita.

Financiación de la implantación de la reforma educativa

La atención al servicio público educativo y la financiación o el apoyo a los prestadores privados de este servicio supone un gasto e implica una inversión para implantar el nuevo sistema aprobado por las Cortes Generales. Es preciso adaptar las instalaciones educativas, rehacer la programación académica y lectiva, renovar los materiales didácticos y, no menos importante, dotar al sistema de profesorado suficiente y adecuadamente formado que pueda aplicarlo.

Que se destinen los recursos materiales suficientes para todo ello es, sin duda, una de las condiciones imprescindibles para que la nueva ley alcance sus objetivos de mejorar la calidad de la educación.

6.2. EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

6.2.1. Instalaciones escolares

Disfunciones originadas por retrasos en la construcción de instalaciones escolares

Se han realizado, como en años anteriores, actuaciones relacionadas con el uso prolongado de instalaciones provisionales, originado por retrasos en la construcción de los edificios que deben albergar con carácter definitivo centros escolares.

En 2013 se ha iniciado una tramitación de oficio ante la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, para contrastar informaciones referidas a las condiciones de las instalaciones de centros escolares de la Comarca de la Ribera Alta (València/Valencia), ubicados en muchos casos en barracones prefabricados.

La información proporcionada por la consejería confirmó la utilización de aulas prefabricadas en los centros de varias localidades de la comarca (Montserrat, El Perelló y Villanueva de Castellón), y permitió conocer que en su programación se había incluido la construcción de nuevas instalaciones definitivas para los centros educativos.

Sin embargo, las circunstancias económicas, según aseguraba la administración educativa valenciana, no permitían la licitación de las obras ni, consecuentemente, el inicio de las mismas.

En ninguno de los casos, no obstante la solicitud expresa de esta Institución, se establecía previsión alguna respecto del momento en que se esperaba disponer de fondos que permitiesen iniciar los procesos de adjudicación y la construcción de las mismas (13005504) [6].

Se ha efectuado otra actuación de oficio, ante la misma consejería, para determinar el alcance de los problemas de goteras, filtraciones y otras deficiencias y carencias que afectaban a las aulas del Colegio Público 103, de la ciudad de Valencia, que todavía en el curso 2012-2013 estaba ubicado en las aulas prefabricadas, en las que se inició su funcionamiento en el año escolar 2008-2009.

Con ocasión de la tramitación de una queja anterior, la consejería había informado de la inclusión, en el proyecto de presupuesto de la Comunitat Valenciana para el año 2012, de una partida destinada a la construcción de las instalaciones definitivas del centro. Sin embargo, la construcción de estas instalaciones no se ha efectuado, por lo que se ha pedido a la consejería conocer las nuevas previsiones sobre la disponibilidad de los fondos necesarios para la ejecución de las obras.

Tampoco en este caso, la administración educativa valenciana ha aportado información que permita conocer en qué momento está previsto iniciar las obras correspondientes, que, según se manifiesta sin mayores concreciones, está condicionada a las disponibilidades presupuestarias (13006686).

La Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón no dio respuesta hasta diciembre de 2012, a la solicitud de información que se le dirigió en octubre

[6] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

de 2010, para conocer el grado y tiempo de utilización de instalaciones escolares precarias. Si bien el número de aulas prefabricadas instaladas en la Comunidad Autónoma de Aragón no es muy elevado, se había incrementado en la provincia de Zaragoza, y el ritmo previsto para su sustitución por instalaciones definitivas es muy lento, estando prevista, en el Plan de Infraestructuras aprobado por el Gobierno de Aragón (Acuerdo de 7 de febrero de 2012) la sustitución en el período 2012-2016 de menos de la mitad de las aulas prefabricadas existentes (10020720).

Esta Institución estudia la posible realización de nuevas actuaciones de oficio, dirigidas a conocer el grado de cumplimiento por las distintas administraciones educativas de las previsiones que manifestaron, en el curso de las actuaciones iniciadas en los ejercicios 2010 y 2011, para conocer la sustitución de instalaciones escolares precarias por definitivas.

Condiciones de salubridad de las instalaciones escolares

La Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias ha confirmado la presencia de amianto en las cubiertas de muchos centros docentes de la comunidad, y en la composición de otros elementos constructivos con los que están en contacto los usuarios de las instalaciones escolares, circunstancia que incrementa la posibilidad de que partículas libres de dicho material pasen a la atmósfera de los edificios, constituyendo un peligro para la salud cuando alcanzan determinados niveles de concentración y de exposición de los usuarios a su inhalación.

Se ha recomendado, por ello, a la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias la elaboración y ejecución de un plan de inspección periódica de los edificios escolares, ubicados en su ámbito de gestión, en cuyas instalaciones esté presente el amianto.

Se pretende con ello que la consejería contraste periódicamente el estado de conservación de los correspondientes elementos constructivos y el nivel de concentración de partículas libres de amianto en sus instalaciones, con la finalidad de determinar si el grado de exposición al mismo implica riesgos para la salud de los usuarios.

También se ha recomendado a la consejería que adopte las medidas necesarias para que dejen de utilizarse los edificios escolares, cuando las inspecciones que se efectúen indiquen que su uso implica riesgos para la salud de alumnos y profesores y de otros usuarios de las instalaciones. Hasta el momento las citadas recomendaciones no han obtenido respuesta (13018566).

6.2.2. Admisión de alumnos

Criterios de admisión

La normativa aplicable en la Comunidad de Madrid no incluye la circunstancia de que los padres se encuentren en paro, entre los criterios establecidos a efectos de admisión de alumnos a cursos del primer ciclo de la educación infantil.

Esta circunstancia ha dado lugar a la formulación de quejas por ciudadanos que se encontraban en la referida situación laboral, a cuyo juicio, la normativa legal vigente y los principios constitucionales de protección a la familia y de promoción de las condiciones favorables para el acceso al trabajo permiten, e incluso imponen, su valoración.

Se solicitó de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid el estudio de la argumentación expuesta, y de la posibilidad de modificar su normativa de admisión, en la línea pretendida por los interesados.

En su respuesta, la consejería se ha remitido a la normativa sobre admisión vigente, eludiendo cualquier pronunciamiento sobre la modificación pretendida, que posee un indudable fundamento jurídico y se adecúa al contexto social actual, en el que parece plausible la adopción de iniciativas que, como la sugerida por los interesados, facilite la búsqueda de empleo por los padres y su acceso a una actividad retribuida (13022265 y 13022290).

La Comunidad de Madrid ha aprobado en el año 2013 una nueva norma reglamentaria, reguladora del procedimiento de admisión para cursar formación profesional de grado superior, en la que se establece un baremo que atribuye una puntuación mucho más elevada a los solicitantes de plazas que han obtenido sus títulos, o superado las pruebas que dan acceso a los citados estudios, en centros docentes situados dentro del ámbito territorial de la citada comunidad.

A juicio de los ciudadanos que lo han cuestionado ante esta Institución, la aplicación del referido baremo implica un tratamiento desigual a los solicitantes, que reviste carácter discriminatorio en la medida en que, según entienden, carece de toda justificación objetiva, vulnerando el principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución española.

Se ha instado de la administración educativa el estudio de la adecuación constitucional del citado baremo, desde la perspectiva del mencionado principio de igualdad y de prescripciones del texto constitucional sobre libertad de circulación y de establecimiento, y proscripción de cualquier actuación de los poderes públicos que directa o indirectamente las limite, con la finalidad de que sus resultados puedan ser tenidos en cuenta cuando se proceda al desarrollo reglamentario de los sistemas de admisión a la formación profesional de grado superior, previstos en el artículo 60 de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (13030714 y otras).

Procedimiento de admisión de alumnos

La normativa sobre admisión de alumnos de la Comunidad de Madrid, al igual que la aprobada por otras administraciones educativas, prevé la realización de un sorteo como sistema último de desempate entre alumnos que han obtenido la misma puntuación.

El sorteo determina en cada centro de la letra inicial del primer apellido de los solicitantes, a partir de la cual se iniciará la asignación de puestos escolares en el caso de que, aplicados otros sistemas previos de desempate previstos en la norma, exista un número de alumnos con la misma puntuación superior al de plazas todavía pendientes de asignación.

Este sistema atribuye a los solicitantes con la misma puntuación opciones muy distintas para la obtención de las plazas vacantes, que serán mucho más reducidas en el caso de que sus apellidos comiencen por la misma letra que apellidos muy comunes y de que se alfabeticen detrás de éstos, y mucho mayores cuando la letra resultante sea menos frecuente.

La consejería madrileña ha dado respuesta a la solicitud de información efectuada, señalando que ha decidido analizar la posibilidad técnica de establecer e indicar a los centros procedimientos de realización del sorteo distintos del cuestionado, que concedan a todos los solicitantes idénticas oportunidades (13019514, 13023623, 13025585 y otras).

6.2.3. Ordenación académica

Requisitos de acceso a pruebas de formación profesional

En los informes correspondientes a años anteriores, se ha mencionado la tramitación de quejas formuladas en relación con el establecimiento, por distintas administraciones educativas, de requisitos dirigidos a impedir la participación de candidatos procedentes de otras comunidades autónomas, en las pruebas para acceso a las enseñanzas de formación profesional o en las dirigidas a la obtención de títulos de las mismas enseñanzas.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, ante la que se tramitaron las citadas quejas, admitió que el establecimiento de dichos requisitos podría vulnerar los principios que rigen la ordenación territorial del Estado, como el de igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español, y de interdicción del establecimiento por cualquier autoridad de medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento.

La cuestión fue tratada en el ámbito de la Comisión de Directores Generales de Formación Profesional, de la Conferencia Sectorial de Educación, sin que inicialmente se lograse una solución al problema, consensuada entre todas las administraciones educativas y respetuosa con el marco jurídico vigente, aunque sí permitió determinar que sus limitaciones organizativas y económicas hacían necesaria la fijación de límites al número de participantes en las citadas pruebas.

A instancias de esta Institución, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades propuso, en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación, la adopción de fórmulas que hiciesen posible adecuar el número de participantes en las pruebas, para acceso y obtención de títulos de la formación profesional, a las posibilidades organizativas y económicas de cada comunidad autónoma, sin impedir la participación de alumnos procedentes de cualquiera de los territorios del Estado.

La recomendación ha sido aceptada en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación, que ha acordado la supresión del requisito objeto de la queja y su sustitución, cuando sea necesario, por el establecimiento en las convocatorias de un número máximo de participantes y de criterios de prelación entre los solicitantes, cuando su número exceda del máximo establecido (11004722 y otras).

Exención de asignaturas a alumnos con dislexia

Las normas educativas de Castilla y León no eximen de cursar las asignaturas de lenguas extranjeras, o de su valoración en determinadas pruebas, a alumnos con dislexia que tienen especiales dificultades para el estudio de estas materias.

Se demandó de la Consejería de Educación que estudiase la posibilidad de modificar sus normas sobre ordenación académica, para introducir exenciones en supuestos como el planteado, en la misma línea que han seguido otras administraciones educativas autonómicas.

Esa consejería ha manifestado que la actual regulación autonómica contempla ya otras medidas para dar respuesta al alumnado con necesidades de apoyo educativo, no obstante lo cual, no excluye la adopción de fórmulas de atención a las necesidades específicas del alumnado con dificul-

tades de aprendizaje, que se efectuarían en el marco de las normas reglamentarias que desarrollen la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (12024079).

Otras cuestiones. Acoso escolar

Pese a no ser asunto relacionado con la ordenación académica de las enseñanzas, es preciso mencionar las quejas que en este año han cuestionado la inexistencia de previsiones que impidan el acceso a los consejos escolares de los centros de alumnos responsables de acoso escolar.

El tratamiento adecuado de los episodios de violencia escolar en los centros docentes, debe dirigirse a lograr que los alumnos perciban que el recurso a la violencia, como medio de resolución de conflictos, es reprobable y depara consecuencias negativas a los agresores.

La Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a cuyo ámbito de gestión se refieren las quejas planteadas, ha señalado que la normativa autonómica sobre convivencia escolar, y relativa al funcionamiento de los consejos escolares de los centros, tiene su fundamento último en los preceptos constitucionales que regulan los derechos y libertades a la educación y a la participación, cuya definición y eventual modificación de su alcance y contenidos son competencia estatal.

En las fechas en las que se redacta este informe, esta Institución se encuentra a la espera de la respuesta de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre la conveniencia de introducir modificaciones en la referida normativa, que limiten el acceso de los alumnos a los consejos escolares de los centros, en supuestos como el planteado (13010048).

6.2.4. Ayudas educativas. Referencia al estudio Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización

Criterios para la concesión de ayudas educativas

La normativa de la Comunidad de Madrid sobre concesión de ayudas para la escolarización en centros docentes privados, en el primer ciclo de la educación infantil, no contempla, como criterio preferencial, la situación de excedencia de los padres en el momento de desarrollo de los procedimientos de adjudicación de plazas.

Sobre esta circunstancia, se han formulado quejas referidas a la situación de excedencia para el cuidado de hijos, y al supuesto de padres que tengan prevista su reincorporación laboral dentro del curso para el que se convocan las ayudas.

Los reclamantes entienden que, en estos supuestos, debería atribuirse a los solicitantes la misma puntuación prevista para los supuestos de dedicación laboral de los padres, opinión que fundamentan en la consideración de que el disfrute de una opción laboral como la mencionada no debería dar lugar a resultados que mermen sus posibilidades de conciliación sucesiva de la vida laboral y familiar.

La Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid ha alegado dificultades en cuanto a la acreditación de la reincorporación laboral en el período mencionado,

que únicamente podría acreditarse mediante una declaración subjetiva de intenciones por parte del solicitante.

La fórmula que sugirió esta Institución para la acreditación de dicha circunstancia, a través del mecanismo de la declaración responsable, prevista en artículo 71.bis de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no ha sido aceptada por la administración educativa madrileña, que ha efectuado una interpretación restrictiva de los supuestos para los que la ley prevé la utilización de esta fórmula de acreditación, que, de hecho, está siendo aplicada por otras administraciones educativas autonómicas (12037339).

Retrasos en el abono de ayudas educativas ya concedidas

Los retrasos en el abono de ayudas educativas ya concedidas por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, destinadas a la adquisición de libros de texto, concedidas en el curso 2011-12, han dado lugar a la formulación de quejas.

La tramitación de estas quejas, iniciada en ejercicios anteriores, se ha continuado en el año 2013 ante la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la citada comunidad, de la que se ha solicitado información respecto de las fechas en que esté previsto el ingreso a todos los beneficiarios del importe de las ayudas, que ha admitido que las subvenciones reclamadas se encontraban pendientes de abono.

Se ha instado de la Consejería de Hacienda y Administración Pública la adopción de medidas que garanticen la percepción de las ayudas a todas las familias beneficiarias de las mismas en la convocatoria 2011-12 (13021809, 13020691, 13011934 y otras).

Supresión de ayudas educativas

Se ha abierto una actuación de oficio en relación con la supresión, por la administración educativa de Galicia, a partir del curso escolar 2013-14, de las ayudas para comedor escolar que venía concediendo, que han sido sustituidas por bonificaciones y exenciones sobre los precios establecidos por la prestación del mencionado servicio.

La consejería ha explicado que la decisión adoptada se dirige a hacer posible la prestación generalizada del citado servicio, atendiendo con ello las demandas que formulan todas las familias como medio de conciliación de la vida laboral y familiar.

Este objetivo, según señala la administración educativa de Galicia, implica un importante incremento del número de plazas de comedor escolar existente en la comunidad, que únicamente resulta posible estableciendo aportaciones de las familias para el mantenimiento del sistema.

Las medidas adoptadas permitirán, según afirma la consejería, un incremento sustancial del número de plazas de los comedores escolares, vinculando para ello las exenciones o bonificaciones de los precios al nivel económico de las familias, y no, como hasta ahora, al hecho de que los alumnos fuesen beneficiarios del servicio de transporte escolar.

De acuerdo con los datos manejados por la consejería sobre condiciones de vida de las familias gallegas, el nuevo sistema permitirá que un 76% de los alumnos disfrute de exenciones o bonificaciones de distinta cuantía sobre el precio público establecido para el servicio (13011485).

Estudio sobre gratuidad de los libros de texto

Esta Institución inició en el año 2012 una tramitación de oficio ante las distintas administraciones educativas, dirigida a conocer la evolución que hubieran experimentado los programas y actuaciones de apoyo para la adquisición, préstamo y reutilización de los libros de texto, destinados a cursar enseñanzas obligatorias desde el curso 2008-09, en el que se produjeron las primeras medidas de restricción del gasto público, hasta las fechas en que se recababa la citada información.

Los datos aportados por las administraciones educativas a lo largo del año 2013, han permitido contrastar el importante retroceso experimentado por los fondos globales destinados a la finalidad mencionada, y por el número de alumnos beneficiarios de las políticas de gratuidad.

También se han comprobado grandes diferencias entre unas y otras comunidades autónomas, en cuanto al grado de consecución de la plena gratuidad de los libros de texto, y en lo que se refiere a los mecanismos aplicados para alcanzarlo.

Todo ello determina diferencias de trato entre alumnos de enseñanzas básicas y obligatorias, que no parecen aceptables, al afectar a un aspecto esencial, el de gratuidad, de la caracterización constitucional de las citadas enseñanzas.

En fechas iniciales del curso 2013-14 se formularon resoluciones, que han sido aceptadas, dirigidas, de una parte, a que cada administración educativa fomente la reutilización de los libros de texto, no solo por razones de economía, sino desde el punto de vista de su contribución al proceso educativo de los alumnos, y a la mejor adquisición de actitudes de respeto, buen uso y conservación de bienes, que deben y pueden ser transmitidos a otros alumnos.

Por otro lado, se recomendó a las citadas administraciones que determinasen procedimientos y programas que, de acuerdo con lo que estimen los centros docentes y asociaciones de madres y padres de alumnos, permitan organizar sistemas para hacer posible y favorecer la reutilización de los libros de texto, de la forma más adecuada.

Con posterioridad, las citadas recomendaciones se ampliaron y perfilaron y fueron recogidas en un estudio sobre *Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización,* que fue presentado ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo en noviembre de 2013 (12247161 y otras).

En el apartado II.3.2 de este informe se examinan los contenidos del mencionado estudio y se reproducen las recomendaciones que surgieron de él.

6.2.5. Transporte escolar

Se ha cuestionado la supresión, por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, de la ruta que atendía a los alumnos de un centro que tiene establecida jornada lectiva continuada, una vez que concluían las actividades extraescolares organizadas en el mismo en jornada de tarde.

La Orden de 29 de mayo de 2008, sobre implantación de la jornada lectiva continuada en los centros docentes de educación infantil y primaria de Galicia, establece que la planificación

y desarrollo de actividades extraescolares de tarde tiene carácter preceptivo en los centros con jornada escolar continuada, y señala que la prestación efectiva a los alumnos del citado servicio complementario constituye una condición, sin cuya concurrencia no puede procederse a la implantación de la referida jornada.

Se ha recomendado a la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia que revise las decisiones de supresión cuestionadas por la asociación reclamante, y que restablezca el servicio de transporte escolar para los alumnos que realizan actividades extraescolares en el centro a que se refiere la queja, así como, eventualmente, en el resto de los centros de esa comunidad autónoma que tengan establecida jornada escolar en sesión única de mañana (11020422).

La madre de un alumno denunciaba la negativa de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid a dotar, al autobús escolar que debe utilizar su hijo, de personal de soporte cualificado para prestarle la asistencia sanitaria permanente que precisa, a causa de una grave minusvalía física, por entender que dicha dotación no resulta preceptiva, al no contemplarse en la normativa reglamentaria sobre transporte escolar de dicha comunidad autónoma.

La eventual utilización por el alumno de la ruta escolar sin el soporte mencionado, implica riesgos graves para su integridad física que, de hecho, le impiden hacer uso de la misma para sus desplazamientos escolares, durante los cuales requiere una supervisión sanitaria permanente y atenciones muy frecuentes del mismo carácter.

Esta Institución, que ha tomado en consideración la circunstancia anterior, así como el principio de equidad que informa nuestra legislación educativa y la obligación que impone a las administraciones de arbitrar los medios necesarios para la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales, ha recomendado a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid que se dote al autobús escolar de personal con conocimientos sanitarios, que proporcione al alumno la atención que requiere durante sus desplazamientos.

La citada resolución no ha sido aceptada, a pesar de que el Convenio sobre derechos de las personas con discapacidad exige que, tomando como referencia sus necesidades educativas individuales, se proporcione al alumno con discapacidad la atención personalizada que requiera, lo que en este caso implica hacer posibles sus desplazamientos escolares (12028348).

6.3. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

6.3.1. Acceso a la universidad

Coordinación de las pruebas de acceso

Los procedimientos celebrados para el acceso de los estudiantes a la universidad en el curso 2013-2014, volvieron a presentar las dificultades que ya se mencionaron en informes anteriores, muchas de ellas ocasionadas por la mantenida descoordinación, entre las distintas universidades, de las fechas en las que finalizan los procesos de selección respecto de las del inicio del curso académico.

A la vista de ello, se dirigió una Recomendación a la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para que, con ocasión de la elaboración de la Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa, entonces en trámite, se dispusiera el establecimiento de un nuevo procedimiento de admisión a la universidad, que unificara los períodos de matriculación y el comienzo de curso en todas las universidades españolas.

Sobre dicha recomendación, desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se manifestó que la nueva redacción que tendría el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, dejaría un amplio margen de autonomía a las universidades en materia de admisión a los estudios de Grado, y, por tanto, la competencia del ministerio en materia de regulación de los procedimientos de acceso sería compartida con las universidades. Pese a ello, se comunicó la intención del departamento de incluir la recomendación formulada por la Defensora del Pueblo en el Real Decreto que desarrollará el citado artículo 38 en sus nuevos términos (13024296, 13025864, 12246252, 12246246, etc.).

Acceso a los estudios de Medicina

Estas dificultades se agravan cuando se trata del acceso a estudios de gran demanda, como los del Grado de Medicina. Según datos llegados a esta Institución, algunas universidades dieron por concluido el procedimiento de admisión a estos estudios e iniciaron el curso sin haber ofrecido todas las plazas vacantes, a los numerosos estudiantes que se encontraban en lista de espera.

Por ello, se recomendó al ministerio la implantación de un sistema nacional de acceso al Grado de Medicina que fije un procedimiento de admisión único, de forma que, en la fecha en la que dé comienzo el curso académico en las universidades españolas donde se imparten estos estudios, se encuentren ya matriculados todos los estudiantes que van a cursarlos.

En atención a este asunto, el ministro del citado departamento hizo público el 12 marzo de 2013, en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, su compromiso de establecer un sistema de preinscripción única en las Facultades de Medicina, a través de un proyecto piloto que sería implantado en el curso 2014-2015. A tal fin, se estaban celebrando reuniones con las comunidades autónomas y con la Conferencia Nacional de Decanos de Medicina, para acordar el mejor mecanismo de preinscripción única en el Grado de Medicina de todas las universidades públicas españolas (12246343, 12246393, 12246748, 12246893, etc.).

Cálculo de la nota de admisión y contenido de las pruebas de acceso

La aplicación del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, y en concreto los términos en los que contempla la realización de las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, continúan originando quejas en las que se plantean discrepancias con las fórmulas para el cálculo de la nota de admisión a las enseñanzas oficiales de grado, en las que el número de solicitudes es superior al de plazas ofertadas, así como con los contenidos o con los resultados de las pruebas de acceso que esta norma regula para los mayores de 25 y 45 años (13009709, 13025054, 13004863, entre otras).

Período de validez de la calificación obtenida en la fase específica

Se pudo detectar que las universidades hacían diferentes interpretaciones de los términos del artículo 15.4 del citado Real Decreto 1892/2008, acerca de los dos cursos en los que mantendría su validez la calificación obtenida en la fase específica de las pruebas de acceso.

Efectuadas actuaciones para clarificar esta cuestión, la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte señaló que la interpretación correcta es la de considerar que las referidas calificaciones son válidas para el primer curso académico tras su superación, y para el curso académico que empieza el año siguiente. Con el fin de que por parte de todas las universidades se aplicara esta norma de manera uniforme, se comunicó a los rectorados de todas las universidades el criterio interpretativo correcto (12003741).

Oralidad de las pruebas para estudiantes con discapacidad

La literalidad de los preceptos que regulan las medidas de adaptación para la realización de las pruebas de acceso a la universidad, de los estudiantes con discapacidad, impide que algunas universidades concedan adaptaciones específicas y, en concreto, la de realizar todos los exámenes de forma oral, ya que consideran que lo impide el artículo 9 del Real Decreto 1892/2008, que exige respuesta por escrito a diversos ejercicios de la prueba de acceso.

Esta norma no habilita de forma expresa a sustituir la escritura por la oralidad, ni autoriza con la suficiente claridad la excepción de las reglas del artículo 9. En la práctica, queda a la particular interpretación del órgano universitario, que debe aplicarlo si la discapacidad acreditada justifica suficientemente esta sustitución de examen escrito por oral. Por tanto, las universidades aplican con distinta flexibilidad este precepto, y algunas de ellas permiten la realización de exámenes orales, siempre que el estudiante con discapacidad acredite dificultades en la escritura, sin que sea necesaria la imposibilidad que exigen otras universidades para permitirlo.

Al articulado del repetido Real Decreto 1892/2008 no cabe darle una interpretación que lesione los principios de accesibilidad universal y diseño para todos, establecidos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por esta razón, se efectuó una actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el objeto de conocer su criterio y las medidas normativas o de otra índole que podrían ser adoptadas, para unificar el proceder de las universidades y, en su caso, sobre la conveniencia de que se incluya la posibilidad de la realización oral de todos los ejercicios, o de parte de los mismos, mientras permanezcan en vigor las Pruebas de Acceso a la Universidad que regula la normativa actual.

En el curso de esta actuación, el departamento consultado comunicó su decisión de celebrar, en los primeros meses de 2014, una reunión con la Comisión de Universidades del Foro para la Inclusión Educativa del Alumnado con Discapacidad, en la que se promoviera la aprobación de una propuesta para homogeneizar los criterios de adaptación, que sería elevada al Pleno del Foro y, posteriormente, al Consejo de Universidades y a la Conferencia General de Política Universitaria (13025938, 12022637, 13022145).

6.3.2. Ayudas específicas para el alumnado universitario afectado de gran discapacidad

Se analizó el supuesto que planteaban diversos estudiantes afectados de gran discapacidad, matriculados en la Universidad Complutense de Madrid, y que recibían apoyo de la Oficina Universitaria para la Integración de Personas con Discapacidad para trasladarse a la universidad, utilizando transporte público. Desde mayo de 2012 este apoyo excluía el transporte desde sus domicilios hasta el recinto de la universidad, dado que los contratos de los becarios que realizaban estos trabajos carecían, desde entonces, de cobertura en caso de accidente fuera del recinto universitario.

La Comunidad de Madrid desarrolla el Programa de Vida Independiente que incluye un Servicio de Asistencia Personal para personas que, con un altísimo grado de discapacidad y dependencia generalizada a diferentes ámbitos de su vida cotidiana, precisan de especial ayuda para llevar a cabo sus objetivos de vida activa de forma independiente. Según datos facilitados a esta Institución, en 2013 los recursos existentes para el desarrollo de este programa permitieron prestar servicio a 59 personas, de las que 23 cursaban estudios en la universidad.

Sin embargo, las quejas recibidas durante este mismo período permiten deducir que la ayuda ofrecida resultó insuficiente, o no llegó a todos los estudiantes que la precisaban (13020662 y otras).

Financiación de las ayudas específicas en la Comunidad de Madrid

El servicio universitario de apoyo que se venía prestando en la Universidad Complutense de Madrid, a través de técnicos especializados, por la Oficina para la Integración de Personas con Discapacidad, gracias a la colaboración de una institución privada, quedó suprimido al comienzo de 2012, pese a que en los centros de la mencionada universidad se encontraban matriculados siete estudiantes de elevada discapacidad.

Se inició una actuación de oficio ante dicha universidad y ante la Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, con el objeto de conocer las medidas que podían ser adoptadas para que continuara proporcionándose esta ayuda a los alumnos afectados de un elevado grado de discapacidad, de acuerdo con el mandato legal contenido en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades.

La Comunidad de Madrid consideró que las ayudas sociosanitarias, que precisaban estos estudiantes, estaban ya cubiertas por las prestaciones a la dependencia que ofrece a través de la Consejería de Asuntos Sociales, sin precisar dato alguno sobre la ayuda personalizada que requieren los estudiantes con una discapacidad grave, que necesitan de la colaboración continua de una tercera persona que les ayude a la realización de las actividades de la vida diaria en los centros universitarios.

Por su parte, la Universidad Complutense de Madrid facilitó diversos datos, que reflejaban el esfuerzo desarrollado por la propia universidad para que los alumnos con gran discapacidad física, que se encontraban matriculados en 2012, pudieran finalizar el curso con el apoyo sociosanitario que se les había venido ofreciendo en los últimos años, a través de la colaboración de una institución privada, que finalizó en marzo de 2012, por lo que la propia universidad contrató estos servicios hasta la terminación normal del curso.

A partir de ahí, la universidad articuló y coordinó un programa de voluntarios, con la colaboración desinteresada del personal y el estudiantado de la Facultad de Enfermería, Fisioterapia y Podología, para atender las necesidades específicas que requieren estos estudiantes, para lo que no contó con ninguna financiación de las administraciones competentes y responsables de la atención a la discapacidad.

En este punto, se decidió ampliar la actuación de oficio ante el resto de universidades públicas de la Comunidad de Madrid.

De forma prácticamente unánime, las universidades consultadas confirmaron que la atención especifica y personalizada que requieren sus alumnos, afectados de discapacidad con falta de autonomía, son abordadas por voluntariado; de prácticas extracurriculares remuneradas de estudiantes de la propia universidad y prácticas profesionales de estudiantes del Ciclo Superior de Técnicos de Integración Social; de algunas ayudas directas de otras entidades; financiando directamente personal cualificado (Auxiliares Técnicos Sanitarios); firmando contratos con entidades privadas externas; mediante convocatorias de becas elaboradas por las universidades, etcétera.

En definitiva, en las universidades de la Comunidad de Madrid todos los servicios y apoyos que requiere el alumnado con discapacidad, con altas carencias de autonomía, suponen una inversión considerable en recursos económicos, materiales y humanos, pero hasta el momento ninguna Administración ha asumido sus responsabilidades en esta materia.

Financiación de las exenciones de tasas y precios de matrícula

En la Comunidad de Madrid, son las universidades las que asumen no sólo los costes que se derivan de los servicios y apoyos específicos para el alumnado con gran discapacidad, sino también los importes que dejan de percibir por la aplicación de la exención del pago de las matrículas de los estudiantes con discapacidad, dado que ningún organismo estatal o autonómico las compensa económicamente por las cuantías que no perciben, como consecuencia de la aplicación de esta exención.

Sobre este aspecto, la Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Comunidad de Madrid respondió que la exención de tasas y precios públicos para estos alumnos viene establecida en la disposición vigésima cuarta de la Ley Orgánica de Universidades, y en función de ello considera que la compensación corresponde a la Administración que estableció la citada exención, o lo que es lo mismo, a los presupuestos generales del Estado.

Trasladada esta cuestión a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, esta alegó que la consignación presupuestaria corresponde a la comunidad autónoma, sobre la base de que en el momento de realizarse las transferencias en materia de educación universitaria, al valorar el coste efectivo de los servicios y funciones traspasados, se tuvieron en cuenta las cuantías correspondientes por la gestión de los alumnos con necesidades específicas y las subvenciones para el pago de la compensación por esas matrículas, mediante lo que se llamaba el fondo de subvención niveladora.

Esta discrepancia de criterios entre las distintas administraciones públicas tiene una consecuencia directa sobre la financiación de las universidades y, lo que no es menos importante, sobre la atención que estas dispensan y los medios de los que disponen para garantizar la igualdad de

oportunidades a quienes padecen cualquier tipo de discapacidad, que les hace merecedores de los beneficios que la legislación vigente les reconoce.

Por tanto, se recomendó a ambos órganos que, en aplicación de los principios de eficacia y coordinación a los que debe someterse la actuación de las distintas administraciones públicas, deben adoptar las iniciativas que se consideren pertinentes, para determinar la atribución del deber de compensar a las universidades por las subvenciones y gastos derivados de la atención a los alumnos con discapacidad y de la exención de los precios públicos de matrícula, determinando cuáles de estos deben incluirse en los presupuestos respectivos (12256406, 12256464, 12217170 y otras).

6.3.3. Becas y ayudas al estudio y a la investigación

La inclusión de requisitos académicos más estrictos en las convocatorias de becas y ayudas estatales, para realizar estudios postobligatorios en el curso 2012-2013 respecto a las anteriores, y la progresiva disminución de ayudas públicas para el estudio de la enseñanza superior, fueron dos cuestiones repetidamente puestas de manifiesto en numerosas quejas presentadas en 2013.

Publicado el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecieron los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, se recibió un gran número de quejas contra la reducción general de cuantías y de componentes, el endurecimiento de requisitos académicos y el cambio de modelo en la asignación económica, al entender que tendrían un efecto excluyente y disuasorio para el acceso a los estudios superiores y produciría un número importante de abandonos de estudiantes próximos a finalizar sus estudios, originando una indeseada ineficiencia en el sistema universitario, especialmente en el público.

Por otra parte, planteaban que la sustitución de la beca de movilidad por la denominada “residencia del estudiante durante el curso escolar”, cuya cuantía fija es notablemente inferior, tendría un efecto de localismo contrario al impulso de la movilidad estudiantil que fundamenta el Espacio Europeo de Educación Superior y, además, perjudicaría a los estudiantes de zonas rurales o zonas urbanas que no dispusieran de universidad próxima.

Por último, ponían de manifiesto las quejas presentadas que la fórmula utilizada para el cálculo de la cuantía variable vulneraba el principio de seguridad jurídica, porque el estudiante no conocería el importe total de la beca hasta que estuviera prácticamente finalizado el curso académico, produciendo una retracción entre los estudiantes con rentas más bajas o que deban desplazarse de sus domicilios sin disponibilidad presupuestaria (13025490, 13030968, 13027171, entre otras).

Los nuevos requisitos para el acceso a becas y ayudas

La exigencia de un mínimo rendimiento académico sirve como instrumento de estímulo para el esfuerzo de los estudiantes que aspiran a obtener una beca, y sin duda éste ha sido el principal criterio en el que se apoyaron las modificaciones operadas en el régimen de becas y ayudas al estudio a través del Real Decreto 609/2013.

Pero el valor fundamental de la política de becas y ayudas al estudio es lograr que ningún estudiante abandone sus estudios postobligatorios por motivos económicos, garantizándose así la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Las quejas recibidas en este ámbito planteaban las reservas de la comunidad universitaria sobre la equidad de algunos criterios aplicados en la reforma, especialmente en lo que se refiere a unos requisitos de carácter académico.

La Defensora del Pueblo expresó a la Secretaría de Estado de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte su preocupación en relación con este aspecto, y también sobre los efectos que las nuevas exigencias pudieran tener sobre los alumnos que accedieron a las universidades, o aspiraban a acceder, de acuerdo con los requisitos anteriores, teniendo en cuenta que habrían organizado sus estudios para alcanzar unos objetivos académicos que, de acuerdo con las nuevas reglas, no les darían derecho a obtener becas para el próximo curso o provocarían que se les obligara a la devolución de las ya obtenidas.

La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades alegó que las leyes contemplan la exigencia de rendimiento académico y ponen en manos del Gobierno, a través de los reales decretos correspondientes, su graduación. Y que en el ejercicio de estas competencias, los requisitos académicos que se habían incorporado al sistema general de becas y ayudas al estudio, en cuanto a las nuevas notas medias exigidas, no se habían establecido de forma arbitraria sino que suponen puntos de inflexión relevantes.

Según los datos obrantes en el citado Ministerio, el 20% de los estudiantes que ingresan al grado con una nota de acceso inferior a 5,5 abandonan en el primer año; menos del 25% de estos estudiantes se gradúan en tiempo; y sólo el 44% llega a graduarse. Por lo que se refiere a quienes se encuentran en el tramo entre el 5,5 y el 6,5, es decir, quienes en una hipótesis estática de rendimiento tendrían acceso a la exención de tasas, pero no a los componentes dinerarios de las becas, los datos serían que el 17% abandonan en el primer año, el 30% se gradúan a tiempo y el 54% llegan a graduarse.

En lo que respecta al importe dedicado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte al sistema general de becas y ayudas al estudio, la citada secretaría de Estado manifestó que dicho presupuesto se ha mantenido, desde el año 2011, en un marco de contención del gasto público y consolidación fiscal que ha obligado a ajustar otras partidas presupuestarias, habiendo solicitado, además, la inclusión en los presupuestos para 2014 de un importe adicional de 250 millones de euros más.

Incumplimiento de plazos en la selección de becarios

En cuanto a la tramitación de las solicitudes de becas y ayudas al estudio personalizadas, a las que se viene haciendo referencia, fueron frecuentes las quejas relativas a la inobservancia del plazo que tienen los órganos de selección de becarios de las unidades provinciales y de las universidades, para remitir las propuestas de concesión de las becas a las unidades competentes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Los datos aportados por la Dirección General de Política Universitaria del citado ministerio sobre estas irregularidades, pusieron de manifiesto que la tramitación de las propuestas recibidas se lleva a cabo, en un porcentaje elevado de casos, a lo largo de los cinco primeros meses del año posterior a la convocatoria de becas y ayudas, lo que da lugar a que las resoluciones

de concesión de las becas se produzcan cuando ya se encuentra avanzado el curso académico para el que éstas se conceden, incumpliendo, al menos parcialmente, la finalidad protectora que las becas y ayudas conlleva.

Esta Institución recordó a esa dirección general la necesidad de que las unidades competentes en materia de becas y ayudas, de dicho departamento, reiteren insistentemente la obligación de los órganos de selección de becarios de remitir los expedientes y las propuestas de concesión, con la fecha límite establecida en la normativa vigente, para que pueda proseguirse la tramitación de las mismas y proceder a la concesión y pago que corresponda, en el período inicial del curso académico para el que tales becas y ayudas son concedidas (13008451, 12008672, 12038007, 12122866, 12123360 y otras).

Préstamos renta universidad

Se recibieron numerosas quejas de ciudadanos que habían sido prestatarios de pólizas de préstamo en la modalidad Línea ICO-Préstamo Renta Universidad.

De acuerdo a las condiciones que regulan esta modalidad de préstamo, era condición imprescindible para comenzar a amortizar el préstamo (ofertado al 0% de interés) que el prestatario superara una renta anual de 22.000 euros, condiciones que cambiaron a partir del curso 2010-2011, momento en el que dicha condición de renta máxima desapareció, por lo que los plazos de amortización comenzarían tras los años de carencia, fuera cual fuese la situación laboral o económica del prestatario.

Esta cuestión fue trasladada a la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con el objeto de que se analizaran las medidas que los propios afectados reclamaban y se valoraran las posibilidades de asumirlas, teniendo en cuenta la complicada situación por la que atraviesan muchos jóvenes españoles afectados por la elevada tasa de paro, y, particularmente, aquellos que solicitaron un préstamo para realizar estudios de posgrado, animados por diversas expectativas que posteriormente no se han alcanzado.

El citado departamento manifestó ser consciente de esta situación, por lo que había comunicado por correo electrónico, a los más de 10.000 prestatarios afectados, las fechas de finalización de los períodos de carencia de sus préstamos y, por tanto, el plazo disponible de presentación de solicitudes para la ampliación del período de carencia, publicando a su vez en la página web del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte una nota informativa detallada sobre tales fechas y plazos, en función del año en el que se hubieran firmado los préstamos hasta 2009.

En cuanto a las situaciones que se planteaban para los prestatarios a partir de 2010, quedaron solventadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, que facilitará el apoyo normativo necesario para la ampliación del período de carencia y amortización de préstamos suscritos en el marco de la Línea ICO-Préstamos Renta Universidad 2010-2011, firmados de conformidad con la Orden EDU/3248/2010, de 17 de diciembre (13022347, 13022738, 13025550, entre otras).

Programa Erasmus

Respecto al Programa Erasmus para el curso académico 2013-2014, la publicación de la Orden ECD/1997/2013, de 24 de octubre, originó un importante número de quejas, en las que se

cuestionaba la aplicación de la mencionada orden a los estudiantes que ya se encontraban disfrutando de estas becas. La orden ministerial determinaba que los beneficiarios de la aportación complementaria del Estado habrían de ser también beneficiarios de beca de las denominadas de carácter general, concedidas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Ello implicaba una importante modificación del criterio mantenido en anteriores convocatorias, en las que los participantes en el Programa Erasmus eran beneficiarios de las cuantías derivadas de la aportación complementaria del Estado, con independencia de estar o no disfrutando de una de las becas de carácter general.

La variación del criterio, cuando ya había comenzado el curso académico en el que pretendía aplicarse, generó un elevado grado de incertidumbre entre los alumnos y sus familias, lo que justificó el inicio de actuaciones ante la Secretaría General de Universidades.

Posteriormente, el citado departamento anunció que el Gobierno garantizaba la estabilidad de todos los becarios Erasmus del curso 2013-2014 con una partida extraordinaria de más de 18 millones de euros, lo que permitiría mantener ayudas similares a las del curso 2012-2013, aunque dejando abierta la posibilidad de que los nuevos requisitos contenidos en la Orden ECD/1997/2013 afectarían a ulteriores cursos académicos.

Por tanto, persistía la inquietud entre los posibles participantes en el Programa Erasmus en cursos futuros sobre las condiciones en las que fuera a desarrollarse su participación. En consecuencia, se solicitó información en noviembre de 2013 a la Secretaría General de Universidades, acerca de la aplicación de tales previsiones para los próximos cursos académicos, o, en su caso, de las condiciones y requisitos que serían exigidos para que los participantes en el Programa Erasmus pudieran beneficiarse de la aportación complementaria del Estado.

La Secretaría General de Universidades informó posteriormente de la modificación de la disposición normativa cuestionada, mediante la Orden ECD/2327/2013, de 12 de diciembre, en la que se posibilita el acceso a una ayuda complementaria a los estudiantes que no hubieran disfrutado de una beca general el curso anterior, que podría alcanzar hasta 100 euros por alumno y mes, en función del número de alumnos y de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias.

En cuanto a las previsiones existentes, señaló que serían acordes con los nuevos requisitos del nuevo programa Erasmus de la Unión Europea para 2014, con el objetivo de ajustar las ayudas estatales a los requisitos que exija la Comisión Europea (13030778, 13030794, 13030799, entre otras).

Tramitación electrónica de las becas del Programa Séneca

La convocatoria del programa Séneca de subvenciones para la movilidad de estudiantes universitarios entre universidades españolas para el curso académico 2012-2013, establecía un procedimiento para la publicación de la resolución de la convocatoria y posterior aceptación obligatoria de la subvención concedida en la Sede Electrónica del departamento, debiendo el beneficiario presentar en el plazo de 10 días la aceptación o renuncia de la beca, entendiéndose que rechazaba la beca si no accedía al contenido de la notificación en el plazo de 10 días naturales.

Esta Institución consideró que, si bien la fórmula procedimental señalada iría dirigida a acortar los plazos de tramitación y evitar sucesivas listas de suplentes y plazas vacantes por renuncias

tardías, sin embargo, exigía a los participantes en el proceso mantenerse en un estado de alerta desproporcionado, y permanecer en lugares que no se encontraran aislados geográficamente y donde, además, no hubiera riesgo de sufrir deficiencias en la red local para poder acceder con facilidad a la Sede Electrónica del departamento convocante.

Por tanto, se planteó a la Dirección General de Política Universitaria la oportunidad de instrumentar, para próximas convocatorias, alguna otra fórmula adicional para comunicar a los participantes que han sido seleccionados, para lo que podrían ser utilizados los datos que constan en las solicitudes (teléfono, dirección postal y electrónica), y, asimismo, ampliar el plazo establecido para presentar la aceptación expresa de la subvención y los sistemas para hacerlo.

Esta propuesta fue aceptada por el órgano ministerial que, atendiendo a las posibles deficiencias en la notificación por comparecencia y los cortos plazos de aceptación, manifestó que en próximas convocatorias contemplaría fórmulas adicionales de comunicación y de aceptación de la beca, que garanticen que todos los participantes seleccionados han recibido su correspondiente notificación (12024356 y otras).

Subvenciones del Programa Nacional de Movilidad de Recursos Humanos

Similar situación se produjo con motivo de la concesión de las subvenciones convocadas mediante Resolución de 20 de junio de 2012, del Programa Nacional de Movilidad de Recursos Humanos en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Según las quejas recibidas, los requerimientos de subsanación de solicitudes fueron comunicados por correo electrónico a algunos solicitantes, en fechas en las que estaba muy próxima la finalización del plazo de subsanación. Al parecer, el propio sistema informático de la Sede Electrónica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte emitía, de manera automática, a cada aspirante un correo electrónico cada vez que se le hacía una notificación, en el que se le informaba de que había una notificación en Sede. Sin embargo, el envío de cada notificación requería la previa revisión de los datos de la solicitud y de la documentación aportada. Así, conforme se iban revisando las solicitudes se iban efectuando las notificaciones a los solicitantes, produciéndose una importante demora en la notificación a 253 solicitantes.

Efectuadas actuaciones ante la Dirección General de Política Universitaria con el fin de impedir esta situación en sucesivas convocatorias, esa dirección general articuló un nuevo procedimiento para evitarlo, y para que la remisión del correo electrónico, que parte de la Sede Electrónica cada vez que se le hace al interesado una notificación, se produzca más de una vez, con el fin de asegurar que los solicitantes tengan conocimiento sin demora de la necesidad de subsanar sus solicitudes (13004728, 13004352 y otras).

Becas de excelencia de la Comunidad de Madrid

Se recibieron numerosas quejas contra diversos preceptos recogidos en la Orden 2386/2003, de 23 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se convocaron becas de excelencia para cursar estudios en las universidades y centros superiores de enseñanzas artísticas de la Comunidad de Madrid para el curso 2013-2014.

Estas disposiciones fueron posteriormente modificadas mediante Orden 2904/2013, de 13 de septiembre, pero se mantuvo el requisito de haber sido previamente beneficiario de la beca para poder optar a su renovación, así como el de haber obtenido el título de bachillerato o de formación profesional de grado superior en un centro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para los alumnos de nuevo ingreso en la universidad.

Aunque no se cuestiona la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer estos requisitos, lo cierto es que su aplicación dejó fuera del procedimiento a numerosos alumnos de alto rendimiento académico, que eran claros merecedores de un beneficio creado específicamente para este tipo de estudiantes (13027907, 13027624, 13027773, entre otras).

6.3.4. Titulaciones universitarias

En el Informe de 2012 se recogían los problemas generados, como consecuencia de las demoras en la tramitación de las solicitudes, para el reconocimiento de efectos profesionales de los títulos extranjeros de especialidades en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

Se señalaba entonces que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad había alegado que la necesidad de proceder al detenido examen de títulos y certificaciones muy diferentes, que afectan a más de 50 países con regulaciones académicas y culturas muy diversas, había provocado un considerable retraso en el análisis y evaluación de los expedientes y una acumulación de tareas en la unidad encargada de la instrucción de los procedimientos.

Ante la insistencia de esta Institución, en orden al cumplimiento de los plazos en la tramitación de los expedientes de los ciudadanos que habían presentado quejas, el órgano consultado comunicó que en el despacho de los expedientes se guarda el orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, precisando que existían expedientes pendientes, presentados en fecha anterior a la de los reclamantes que acudieron a esta Institución.

En este punto, se recordó al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad su deber legal de observar también los términos y plazos establecidos en la misma ley y de notificar la resolución expresa en plazo, así como de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos.

Por otra parte, se recomendó que fueran adoptadas las medidas que permitieran agilizar en lo posible la tramitación de las miles de solicitudes pendientes, bien sea procurando una ampliación del personal encargado de la instrucción de los procedimientos, o estableciendo criterios organizativos que minimicen en lo posible las repercusiones negativas que el retraso en las tramitaciones puedan ocasionar en las situaciones laborales de los solicitantes, facilitándoles a estos en todo caso información puntual sobre la situación de sus expedientes a través de la atención telefónica, telemática o personal.

La Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad facilitó datos y consideraciones que permitieron deducir la aceptación y puesta en práctica de las resoluciones de esta Institución, logrando agilizar el ritmo de análisis de expedientes y, por tanto, mejorando los tiempos de resolución, así como estableciendo un sistema de

información y atención telefónica y telemática, si bien señaló que la actual restricción de gasto público y ajuste presupuestario impedía adoptar medidas más drásticas que pudieran normalizar por completo los plazos procedimentales (12029901,13002567, 12218197, 13012831).

Títulos anteriores a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior

Son notorias las dificultades que están afectando a los poseedores del título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, obtenido conforme a planes de estudio anteriores a "Bolonia," para conseguir el reconocimiento académico y, sobre todo, profesional de sus títulos, especialmente cuando ejercen en el extranjero.

La legislación vigente conforma la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos como profesión regulada, cuyo ejercicio requiere estar en posesión del correspondiente título oficial de máster.

El problema al que se enfrentan, no sólo los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, sino todo el colectivo de Arquitectos e Ingenieros Superiores, deriva del hecho de que no se haya establecido ningún mecanismo de adaptación o convalidación automática para equiparar los títulos antiguos con los creados tras la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior. En este sentido, aunque el Real Decreto 1393/2007 garantiza que se mantienen los efectos académicos y profesionales de las titulaciones antiguas, no se ha abordado aún la forma en que tal garantía tenga efectos prácticos.

Las dificultades surgen especialmente al intentar acreditar la competencia profesional en el Espacio Europeo. Actualmente, la Comisión Europea, a través de su página web, fija la equivalencia profesional de los títulos superiores con estudios de 4 años o más, pero sin reconocer a los títulos aquí tratados el máster. Y no se trata de una mera cuestión formal, dado que la falta de reconocimiento del título como máster plantea muchas dificultades, tanto a los ingenieros que quieren salir fuera del país, que son considerados como graduados, como a las empresas, dado que sus equipos técnicos son peor valorados en las licitaciones de concursos públicos. Otro de los problemas es la falta de competencias profesionales en el país de destino, ya que son profesiones reguladas, y sus competencias están asociadas al nivel educativo de máster.

En la actualidad, estos titulados se ven obligados a someterse a los trámites necesarios para la homologación del título de Ingeniero Superior al de máster en el país de destino, trámites que, en muchos casos, implican la realización de asignaturas adicionales en la universidad. Pero los afectados advierten del riesgo de que en breve empiece a haber dos tipos de titulados, los másteres Ingenieros y los Ingenieros Superiores, lo que crearía mucha confusión.

Efectuada una actuación informativa sobre esta cuestión, la Dirección General de Política Universitaria comunicó que se había iniciado la elaboración de un proyecto de real decreto para establecer el reconocimiento académico de los títulos universitarios obtenidos conforme a planes de estudio anteriores a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, uno de cuyos objetivos será facilitar la movilidad en el extranjero de estos titulados universitarios. Sin embargo, las múltiples consecuencias que tendrá esta norma estaban ocasionando que su elaboración fuera muy compleja, dado que deben ser aquéllas analizadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en interacción con todos los sectores afectados, así como por el resto de departamentos ministeriales.

Ante la demora en llevar a término la elaboración de este real decreto, la Defensora del Pueblo puso de manifiesto a la Dirección General de Política Universitaria la conveniencia de agilizar todo el proceso, con el fin de evitar cuanto antes las dificultades de los titulados que están tratando de desarrollar su ejercicio profesional fuera de España.

Asimismo, se ha propuesto que si la complejidad de la norma y la diversidad de sus consecuencias dificulta su aprobación en un plazo razonable, se tramiten y aprueben normas de alcance más restringido que vayan solventando los problemas académicos y profesionales que determinadas titulaciones, como ocurre en el caso de los ingenieros, tienen en la actualidad por la mayor proyección del ejercicio profesional de estos titulados en el exterior (12285846, 13030613, 13008247).

7. SANIDAD

7.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El trabajo del presente año en materia de sanidad ha continuado la tónica del año precedente, y ha estado muy centrado en problemas vinculados a la gestión de los recursos y a las consecuencias para los ciudadanos de los mecanismos de contención del gasto.

Más del 80 por ciento de las quejas tramitadas se concentran en los ámbitos de atención primaria, en los que han tenido particular incidencia las quejas contra la supresión o disminución del horario de los puntos de atención continuada (PAC); la prestación farmacéutica, en la que el copago emerge como el motivo de queja más frecuente; y la atención especializada, dentro de la cual las listas de espera son el primer motivo de preocupación junto con los derechos de los usuarios y pacientes.

En esta materia el porcentaje de admisiones supera el 66 por ciento. En el caso de las no admisiones, el motivo más común es no apreciarse indicios de actuación irregular por parte de la Administración. La falta de competencia del Defensor del Pueblo en el asunto, no es un motivo de inadmisión frecuente, salvo en el caso de las quejas encuadrables en el capítulo de salud mental, dado que en muchas de ellas se pretende una revisión del diagnóstico médico.

A la admisión de quejas hay que añadirle las once actuaciones de oficio que a lo largo de 2013 se han abierto por temas diversos. La tramitación de este conjunto de actuaciones se ha seguido con diversos organismos de la Administración General del Estado. Obviamente, el primero de ellos es el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (en adelante Ministerio de Sanidad). Sigue con la práctica totalidad de los servicios de salud o autoridades autonómicas en materia sanitaria, entre las que destacan por el número de investigaciones, las de la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana y Región de Murcia, así como con diversos ayuntamientos.

En términos generales, los tiempos de respuesta de las administraciones son satisfactorios. El número de primeros requerimientos de respuesta formulado puede considerarse bajo, la emisión de segundos requerimientos no ha resultado frecuente y tan solo en un caso se ha tenido que emitir un tercer requerimiento.

A lo largo de 2013 se ha concluido un alto número de actuaciones, en buena medida por el tratamiento agrupado de las quejas relativas a varios PAC, algunas de las cuales se presentaron finalizando 2012. Dado el amplio margen que disponen las administraciones públicas para configurar las estructuras de las zonas básicas de salud, no se objetivaron actuaciones incorrectas, sino decisiones de gestión de recursos que pueden resultar cuestionables desde posiciones políticas y sociales divergentes, pero que no pueden calificarse como vulneradoras del ordenamiento jurídico.

Salvada dicha circunstancia, la conclusión más frecuente de las quejas y expedientes de oficio es la de actuación incorrecta, con reconocimiento y subsanación, total o parcial, por parte del organismo responsable. Los casos que se han cerrado con diferencias de criterio,

en los que se ha producido un desencuentro sustancial entre la Administración concernida y esta Institución, son escasos, a excepción del ámbito de la atención farmacéutica, puesto que el Ministerio ha rechazado diversas recomendaciones que esta Institución ha formulado en materia de copago.

7.2. ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Las actuaciones relacionadas con problemas de acceso al derecho a la asistencia sanitaria han pivotado sobre la situación de determinados colectivos de inmigrantes, el más numeroso de ellos es el de quienes carecen de autorización de residencia en España.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, algunas comunidades autónomas han intentado minimizar la salida de este colectivo del Sistema Nacional de Salud (SNS) a través de varias fórmulas y con condicionantes también diversos. Frente a ello, otras comunidades se han mantenido en los estrictos términos del mencionado decreto-ley, que sólo prevé la asistencia para menores, en casos de urgencia y para la atención a las mujeres embarazadas.

Según el Ministerio de Sanidad, la solución para la cobertura sanitaria de los extranjeros en situación irregular pasa por la suscripción de un convenio especial de asistencia sanitaria, cuyo costo mensual es de 60 euros por persona, si el suscriptor tiene menos de 65 años, y de 157 euros, si supera dicha edad. Sin embargo, esta solución resulta en muchos casos poco viable en términos prácticos, por razones económicas e incluso por la propia vulnerabilidad de muchos de los interesados.

A la vista de ello, se dirigió al citado Ministerio la Recomendación 167/2013, para que, en colaboración con las comunidades autónomas y mediante la aplicación de políticas sociales, se facilitara el acceso al mencionado convenio a través de fórmulas de exención, total o parcial, de la contraprestación económica. Esta recomendación reclamaba también una aclaración del alcance de la atención sanitaria a inmigrantes en situación irregular y con enfermedades crónicas o padecimientos graves, así como que se asegurase la continuidad asistencial de estos procesos.

La respuesta oficial del Ministerio de Sanidad no acoge la recomendación. Su argumentación pone el acento en el parecer de la Comisión Europea sobre la no existencia en el derecho de la Unión Europea de una norma que obligue a ofrecer asistencia sanitaria a los ciudadanos extranjeros en situación irregular. Sin embargo, el texto completo de la posición de la Comisión refleja claramente que no existe competencia comunitaria en materia de derecho de acceso a la salud, lo que explica que no se haya regulado la asistencia sanitaria a este colectivo.

También menciona la Comisión Europea la necesidad de tener en cuenta lo previsto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que obligan a proteger los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida.

El Ministerio de Sanidad señaló también que “en el caso de que se carezca de cobertura sanitaria y de recursos, los servicios sociales de las comunidades autónomas deberían establecer ayudas para hacer efectiva la prestación sanitaria a inmigrantes irregulares”. Tal aseveración no

permitiría cumplir con el objetivo que justifica la exclusión de estas personas de la condición de asegurado o beneficiario del SNS: minoración del déficit público y contención del gasto, ya que el costo de la asistencia seguiría siendo asumido por las administraciones públicas.

La única novedad expuesta por el Ministerio de Sanidad se refiere al examen del asunto desde la perspectiva de la salud pública. La protección de la salud pública genera una serie de actuaciones, tanto preventivas como reactivas, y puede contemplar prestaciones no vinculadas a la condición de asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud. Su ámbito es, no obstante, limitado a determinados procesos (VIH/Sida, tuberculosis, enfermedades inmunoprevenibles, determinadas enfermedades mentales y enfermedades emergentes o tropicales, entre otras). La recomendación de esta Institución tenía un alcance mayor, pues pretendía que se estableciera una atención integral para casos graves, estuvieran o no vinculados con problemas de salud pública (12011311 y 13028656-01) [7].

El examen de las quejas recibidas y la opinión trasladada a esta Institución por entidades no gubernamentales indican que, en muchos casos, la atención sanitaria a personas inicialmente excluidas de la misma se acaba produciendo, aunque por procedimientos informales y debiendo superar trabas de diverso calibre. Todo esto plantea problemas de dificultad y falta de seguridad en la atención a procesos potencialmente peligrosos.

Ello ha llevado a prestar singular atención a casos en los que la Administración ha debido atemperar por vía práctica los rigores de la norma. Así, en dos casos de pacientes sometidos a trasplante y con dificultades para efectuar revisiones clínicas en centros sanitarios de Madrid, y financiar, en uno de los casos, la totalidad del precio de los medicamentos para evitar el rechazo del trasplante, se adoptaron medidas para garantizar la continuidad asistencial. También se dispuso, con carácter excepcional, un régimen de aportación reducido respecto de la prestación farmacéutica (13002559 y 13026821).

El problema de continuidad asistencial de una paciente con un proceso oncológico, candidata a trasplante e ingresada en un hospital de Madrid, se resolvió gracias a la concesión de una autorización de residencia por razones humanitarias, con lo que la interesada pudo encuadrarse como asegurada en el Sistema Nacional de Salud (13026656).

Otra de las actuaciones, de oficio, guarda conexión con el fallecimiento de un inmigrante senegalés, como consecuencia de un proceso de tuberculosis, tras su atención en centros sanitarios de Illes Balears. La Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social de aquella comunidad ha comunicado que al interesado se le prestó asistencia en dos ocasiones y que, aunque la primera prueba resultó negativa, se le practicó una exploración más amplia.

En la actuación se detectó que se había exigido la suscripción de compromisos de pago a inmigrantes en situación irregular, circunstancia por la que se había dispuesto el cese del gerente del centro. También se han iniciado expedientes disciplinarios contra tres profesionales que atendieron al paciente, al tiempo que un Juzgado de Instrucción acordó la apertura de diligencias

[7] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

previas. La actuación continúa abierta, en espera de las conclusiones a las que se llegue en ambos procedimientos (13019411).

Asimismo, se ha iniciado de oficio una actuación sobre el Programa Aragonés de Protección Social de la Salud Pública, entre cuyas finalidades está la atención a personas que no ostentan la condición de asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud. Según los interesados, los complicados trámites exigidos y la insuficiente información estaban dificultando la efectividad del mismo. En su contestación, en proceso de evaluación a la fecha de cierre del presente informe, la Administración sanitaria aragonesa ha hecho referencia a un amplio elenco de medidas para difundir los requisitos y la documentación a presentar para la inclusión en dicho programa (13028017).

Por lo que se refiere a familiares extracomunitarios de ciudadanos españoles residentes en España, cabe citar dos actuaciones a efectos ilustrativos. La primera de ellas es el caso de un ascendiente extracomunitario de un ciudadano español, con un proceso oncológico. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) mantuvo que, a partir del 24 de abril de 2012, el interesado no tenía derecho al reconocimiento de la condición de asegurado o beneficiario, dada que para la autorización de su residencia en España se requería disponer de un seguro de cobertura sanitaria. Sin perjuicio de un examen más general, esta actuación concluyó al constatarse que el paciente fue finalmente atendido por el sistema público (13023651).

El otro ejemplo de los problemas apreciados en este ámbito se refiere a la denegación del reconocimiento de la condición de beneficiario en el Sistema Nacional de Salud al cónyuge (extracomunitario en vías de obtención de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión) de un ciudadano español. La posición del INSS, en evaluación cuando se elabora el presente informe, es que dicho reconocimiento requiere “tener residencia autorizada y efectiva en España”, no siendo suficiente el hecho de que se haya iniciado el procedimiento para la obtención de la tarjeta de residencia (13023922).

7.3. AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA

El marco legal vigente en esta materia responde a lo que se denomina un “modelo ético de atención”. No obstante, todavía se observan situaciones que evidencian que su cumplimiento no es el deseable.

Entre otros supuestos planteados, destaca la necesidad de armonizar la formación de especialistas en ciencias de la salud y el respeto a la personalidad, dignidad e intimidad de las personas atendidas por profesionales en período de formación. Algunos de los pacientes perciben esta práctica como una intromisión ilegítima en su esfera íntima y personal, en la medida en que, sin conocer su identidad y sin su previa autorización, efectúan (no siempre con la pericia debida) reconocimientos, manipulaciones e intervenciones corporales, que proyectan la impresión de cierta exhibición pública. El Ministerio de Sanidad ha señalado que la cuestión será debatida en la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por lo que la actuación sigue abierta (12035023).

Respecto al acceso a documentación e historias clínicas, entre las numerosas quejas tramitadas cabe referir, de una parte, la emisión de recordatorios de deberes legales a las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid y de Castilla-La Mancha, ante la falta de resolución a peticiones realizadas por los ciudadanos (13008421 y 13021148).

También debe aludirse a la actuación seguida por la denegación de una copia de la historia clínica a la hija de un paciente fallecido en el Hospital Universitario de Guadalajara. Tras un informe inicialmente justificatorio de la actuación del centro hospitalario, la Administración sanitaria castellano-manchega corrigió el criterio y aceptó la Recomendación 192/2013, y la sugerencia sobre el caso concreto que la acompañaba, para que se garantice el acceso a la historia clínica de pacientes fallecidos a toda persona vinculada a él por razones familiares o de hecho, salvo que el finado lo hubiese prohibido expresamente (13026242).

En cuanto a las declaraciones de voluntad anticipada (testamento vital), se actuó ante la denunciada falta de formularios, guías y aplicaciones informáticas para la efectividad de estas declaraciones en Andalucía. La consejería competente informó de la superación del problema, así como de que el interesado había sido citado para atenderlo adecuadamente (12030197).

También se alcanzaron soluciones satisfactorias en otros casos, tales como la demanda de una nueva opinión clínica respecto de una enfermedad rara en un centro de referencia nacional; la demora en transferir una historia clínica de Cataluña a Asturias; el acceso a la documentación clínica entre diversos centros (Complejo Hospitalario de Navarra, Hospital La Fe, de Valencia y las fundaciones hospitalarias de Alcorcón y Manacor); un error en la documentación clínica de un menor en el Hospital La Paz, de Madrid; o la baja de un paciente, a efectos de asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, por un error informático en el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (12012933, 12017539, 12034331, entre otras).

7.4. ORDENACIÓN DE PRESTACIONES

El deseo de incorporar los avances científicos en el campo de la biomedicina a las prestaciones, la constatación de diferencias fundamentales en las carteras de servicios complementarias de las comunidades autónomas y la necesidad de fomentar mecanismos de coordinación, especialmente el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, están en el sustrato de la mayor parte de las quejas de este epígrafe.

Uno de los problemas reiteradamente expuestos en anteriores informes versa sobre las significativas diferencias existentes en las carteras de servicios de las comunidades autónomas, en lo referido al diagnóstico genético preimplantacional a aquellas personas que presentan riesgo de transmitir a sus descendientes determinadas enfermedades de base genética. En 2013, el Ministerio de Sanidad ha comunicado que se ha acordado, finalmente, la inclusión de esta prestación en la Cartera Común de Servicios (11018777).

Atendiendo a razones de equidad en el acceso a una medida que ha evidenciado notable éxito en la lucha contra los padecimientos oncológicos y que no estaba implantada en todas las comunidades autónomas, esta Institución solicitó al Ministerio de Sanidad, que lo aceptó, la

inclusión en dicha cartera común del cribado poblacional para la detección precoz del cáncer colorrectal (13019309).

Las personas con discapacidad severa o profunda precisan, en ocasiones determinadas, tratamientos de salud bucodental que sólo se pueden llevar a cabo en centros hospitalarios y con anestesia. El pasado año se dio cuenta de la emisión de una recomendación y una sugerencia, al Servicio Cántabro de Salud, motivadas por la denegación de esta prestación a un niño. Elevado el asunto a la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria, su titular ha ratificado el rechazo a estas resoluciones. Esta actuación ha concluido en discrepancia, sobre todo porque los razonamientos reflejados en las resoluciones han sido aceptados y aplicados por otras administraciones sanitarias (11019639).

En otra actuación tramitada con las autoridades sanitarias de la Comunitat Valenciana, se detectó que ciertos centros habían establecido la exclusión directa de parejas con un hijo biológico pero con problemas de fertilidad de la aplicación de técnicas de reproducción asistida. Dado que el marco legal no establece esta exclusión, se ha formulado la Recomendación 191/2013 y una sugerencia a la Agencia Valenciana de Salud, pendientes de respuesta al cierre del presente informe, para la corrección de este criterio; aunque dejando a salvo la posibilidad de que pueda establecerse una prelación de la esterilidad primaria sobre la secundaria con hijo sano (13016738).

Varias quejas señalan la práctica inexistencia en el Servicio Madrileño de Salud de unidades específicas de atención a menores con daño cerebral sobrevenido. La consecuencia de ello es que tratamientos establecidos por especialistas médicos de dicho servicio, que deberían ser financiados por la sanidad pública, se prestan, por recomendación de dichos profesionales, en centros privados, teniendo las familias que financiarlos, urgidas por las consecuencias negativas de no iniciar con agilidad la referida rehabilitación. En algún caso, tras la intervención de esta Institución, el paciente ha sido derivado a un centro idóneo a cargo del citado servicio (13004827, 13026381 y 13030195).

7.5. LISTAS DE ESPERA

Las listas de espera son una de las principales causas de insatisfacción de los ciudadanos con la sanidad pública, especialmente cuando los períodos de espera se perciben como crecientes o excesivos.

En el marco de la amplia casuística examinada en este ámbito, se han dirigido a diversas administraciones sanitarias recomendaciones para reducir la demora en el servicio o unidad afectada, y sugerencias para notificar a los pacientes la fecha o período de tiempo en el que se realizará el procedimiento programado. Las respuestas oficiales recibidas acogen favorablemente la indicación realizada, si bien, algunas de ellas, limitan sus efectos al caso planteado, sin detallar las medidas de alcance más general que se prevé establecer para superar la situación de colapso en una determinada lista, por lo que deben ser objeto de seguimiento.

Debe advertirse que, en ocasiones, la atención que debe prestarse requiere que los pacientes pasen por diferentes listas de espera (consultas externas, pruebas diagnósticas y procedimientos

quirúrgicos), así como que algunas de las patologías en estas listas presentan notables componentes sociolaborales (bajas médicas, hiperfrecuentación de urgencias, etc.). Esta realidad, además de la lesividad que conlleva desde la perspectiva individual de los pacientes, tiene también unas implicaciones sociales y económicas que no deben desatenderse.

Ha de referirse igualmente el incumplimiento, en algún supuesto, de lo dispuesto en la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de garantías de la atención sanitaria especializada en Castilla-La Mancha, extremo que ha dado lugar a la formulación de la Recomendación 149/2013 y de un recordatorio de deberes legales al Servicio de Salud de aquella comunidad, que dicho organismo ha aceptado (12087401 y 13008421).

7.5.1. Listas de espera quirúrgicas

A continuación, se enumeran varias actuaciones relacionadas con graves demoras en intervenciones quirúrgicas, que han dado lugar a recomendaciones, y en algunos casos también a sugerencias, dirigidas a los correspondientes servicios autonómicos de salud:

- Recomendación 108/2013, por demoras superiores a dos años en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General de Ciudad Real (13003712).
- Recomendaciones 8/2013 y 49/2013, por demoras de dos años en los Servicios de Cirugía Máxilofacial y de Traumatología del «Hospital Virgen de la Salud» de Toledo (12011701 y 12246266).
- Recomendación 149/2013, por demoras superiores al año y medio, en supuestos calificados como preferentes, en el Servicio de Oftalmología del Hospital La Mancha-Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (12087401).
- Recomendaciones 7/2013 y 75/2013, por demoras de dos años y de año y medio en los Servicios de Traumatología y Unidad de Raquis, respectivamente, del Hospital Vall d'Hebrón, de Barcelona (12002959 y 12009551).
- Recomendación 71/2013, por demoras de dos años en el Servicio de Oftalmología del Hospital Joan XXIII, de Tarragona (12018637).
- Recomendación 52/2013, por demoras superiores a un año en el Servicio de Traumatología del Hospital de Ávila (12276638).
- Recomendación 206/2013, por demoras superiores a un año en el Servicio de Traumatología del Hospital Clínico de Valladolid (13028050).
- Recomendación 69/2013, por demoras superiores a un año en el Servicio de Traumatología del Hospital Son Espasses de Palma de Mallorca (12272966).

También se han constatado demoras de dos años en intervenciones de cirugía bariátrica en el Hospital Nuestra Señora de la Candelaria, de Santa Cruz de Tenerife; superiores al año y medio en el Servicio de Traumatología del Hospital La Mancha-Centro; y a un año en el Servicio de Traumatología del Hospital Miguel Servet, de Zaragoza (12027643, 13009720 y 13027425).

Debe hacerse mención específica al fallecimiento de un paciente que llevaba nueve meses en lista de espera del Servicio de Cirugía Cardiaca del Complejo Hospitalario de León. Al margen

de la situación concreta, se solicitaron datos generales sobre pacientes en espera en el citado servicio (64 pacientes, de ellos 6 con demoras superiores a 181 días y 1 a 365 días), y se formuló la Recomendación 114/2013, para la adopción de medidas de reducción urgente de esta lista de espera. La recomendación ha sido aceptada y puesta en práctica, según los datos facilitados por la Administración (13011351).

A raíz de una visita del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura al Centro Penitenciario Ocaña II, se detectaron notables demoras en la atención por el centro hospitalario de referencia, el Complejo Hospitalario de Toledo, de procedimientos quirúrgicos y pruebas diagnósticas a 27 reclusos. Estas demoras superaban, en algunos casos, los dos años en intervenciones quirúrgicas y el año en pruebas diagnósticas. El Servicio de Salud de Castilla-La Mancha ha hecho mención a contactos entre ambas administraciones para la programación de los procedimientos clínicos y el Centro Penitenciario ha comunicado avances sustanciales en la realización de pruebas diagnósticas (13023095).

7.5.2. Lista de espera en consultas externas y técnicas o pruebas diagnósticas

La tramitación de quejas en este ámbito ha evidenciado también amplios períodos de demora, que han dado lugar, igualmente, a la emisión de diversas recomendaciones y de sugerencias, a los servicios de salud competentes, entre las que cabe indicar las siguientes:

- Seguimiento de la Recomendación emitida en 2012, por demoras superiores a 15 meses en el Servicio de Radiodiagnóstico (colonoscopias) del Hospital La Mancha-Centro, de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) (12008583).
- Recomendación 65/2013, por demoras superiores a 10 meses en el Servicio de Radiodiagnóstico (TAC) del Hospital Virgen de la Salud, de Toledo (13008421).
- Recomendación 51/2013, por demoras de un año en el Servicio de Radiodiagnóstico (RNM) del Hospital San Pedro de Alcántara, de Cáceres (13006573).
- Recomendación 74/2013, por demoras, en supuestos de carácter preferente, de cuatro y cinco meses en los Servicios de Radiodiagnóstico (RNM) y de Traumatología, respectivamente, en el Hospital Doce de Octubre de Madrid (12246543).

Otras demoras también detectadas son las siguientes: 27 meses en la Unidad del Dolor del Hospital General de Ciudad Real; un año (información sobre resultados de pruebas diagnósticas) en el Servicio de Neurocirugía del Hospital General de Albacete; 20 meses en la Consulta de Ginecología del Centro de Especialidades La Laguna» de Santa Cruz de Tenerife; y un año (información clínica) en el Servicio de Neurocirugía del Hospital Marqués de Valdecilla de Santander (12277614,13030214, 13033161, etc.).

7.6. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

En este ámbito los planteamientos de los ciudadanos se centran, básicamente, en la supresión o reducción de horarios en los denominados puntos de atención continuada (PAC); en los problemas en el acceso a la atención sanitaria; en inadecuaciones estructurales en

centros de salud, y en la supresión de plazas de personal y la reducción de horarios de estos centros.

Una parte significativa de las quejas tramitadas se refieren a la supresión o al cierre en horario nocturno de PAC en municipios de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y la Región de Murcia. Respecto a los PAC de Castilla-La Mancha, la Consejería de Sanidad informó acerca de la derogación de la orden que establecía la supresión o reducción de horarios, como consecuencia de un pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia.

En los otros casos, los razonamientos de las respectivas administraciones sanitarias son, en términos generales, amplios y concluyentes justificando la medida en el escaso uso que se hace del recurso en cuestión, en el hecho de que la supresión o reducción del horario se ha efectuado reforzando los medios de movilidad del personal del servicio e incluso, en algún caso, la plantilla de profesionales del centro de salud, así como la escasa distancia de los PAC afectados al centro de salud de referencia (12031045, 12037711, 12218188, entre otras).

En cuanto al acceso a la atención sanitaria, cabe señalar la situación reflejada en una de las quejas, todavía en trámite, según la cual los estudiantes que proceden de otras comunidades autónomas y que se desplazan, durante el año escolar a Cataluña no pueden acceder al "documento de asistencia a desplazados", ni obtener la tarjeta sanitaria del Servicio Catalán de la Salud, al tener la condición de beneficiarios de personas aseguradas que residen en otros ámbitos territoriales. Ello conlleva, según los reclamantes, que a estas personas no se les asigne centro de salud ni facultativo de medicina general (13023880).

En este epígrafe puede hacerse mención a otros asuntos también tratados, tales como la denegación injustificada de asistencia a un menor en el Centro de Ayamonte (Huelva); la emisión indebida de una factura por la atención prestada a un menor en el Centro de Salud de Guardamar (Alacant/Alicante); la inadecuada actuación de un facultativo del Área del Campo de Gibraltar en el traslado de una persona con discapacidad a un centro sanitario distinto al de referencia y sin personal sanitario; la demora de 22 días para la atención en el Centro de Benicarló (Castelló/Castellón); las dificultades para acceder al sistema de cita previa en el Centro Guayaba, de Madrid, o las deficiencias estructurales en el Centro Las Margaritas, de Getafe (Madrid). En estos casos, las respectivas administraciones sanitarias, tras reconocer el anormal funcionamiento del centro o servicio afectado, han detallado las medidas adoptadas para su corrección (12213945, 12247609, 12283298, entre otras).

En lo referido a reducción de horarios y de profesionales en centros de salud, se pueden citar los casos del Consultorio de Castell de Castells (Alacant/Alicante); la supresión de una de las cuatro plazas de medicina general del Centro de Salinas (Alacant/Alicante); la reducción del horario en el Centro de Malpica de Tajo (Toledo), o la supresión de una plaza de facultativo y de una plaza de enfermería en el Centro de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real). En estos supuestos, se analiza la pertinencia de los criterios de planificación aplicados, en especial la demanda y actividad asistencial, el número de tarjetas sanitarias asignadas a cada plaza de medicina general y la inmediatez en la atención (13012136, 13022814, 13023920 y 13024302).

7.7. ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA

7.7.1. Movilidad de pacientes en el Sistema Nacional de Salud

En el pasado informe se dejó constancia de la creación del Fondo de Garantía Asistencial, cuya finalidad es la de facilitar la compensación entre comunidades autónomas por la atención a pacientes de otras regiones, ya sean desplazados temporales o residentes en zonas limítrofes. Tal y como ha indicado el Ministerio de Sanidad, esta compensación se definirá a través de un reglamento aún pendiente de publicación (12002529).

En este capítulo, se pueden señalar los problemas expuestos por pacientes de la Comarca de Molina de Aragón (Guadalajara), para ser derivados a hospitales de Teruel y Zaragoza (distantes 70 y 160 kilómetros, respectivamente), en lugar de al Hospital de Ciudad Real que se encuentra a 500 kilómetros. Las consejerías competentes llegaron a un acuerdo, que entró en vigor el 27 de mayo de 2013, para prestar a los ciudadanos residentes en dicha comarca la atención de primer y segundo nivel en los centros más cercanos (13013415).

Parecida situación se daba en la Comarca del Bajo Cinca (Huesca) respecto del Hospital de Lleida. Las administraciones implicadas han revisado la determinación de las zonas limítrofes y la cartera de servicios que han de prestarse en estos casos por el Hospital de Lleida (12004883).

Continúa en trámite la actuación, ya reflejada el pasado año, sobre dificultades de los vecinos del municipio navarro de San Adrián para ser atendidos en el Hospital de Calahorra, distante 4 kilómetros, en lugar de en el de Estella, ubicado a 54 kilómetros. Las consejerías competentes han manifestado ya que no existe impedimento para dicha atención, pero esta decisión aún no se ha puesto en práctica (12011174).

También se han tramitado quejas por los problemas en la derivación de pacientes a centros de referencia nacional en determinados procesos. Entre otros asuntos, destaca la resolución satisfactoria de casos que implicaban la derivación al Hospital Nacional de Parapléjicos de Toledo; a los hospitales La Paz, Doce de Octubre y Puerta de Hierro, de Madrid; y a una unidad específica de rehabilitación del daño cerebral sobrevenido (12026889, 13004827, 13019047, entre otras).

En la misma línea, cabe aludir a la situación de una niña, a quien se le diagnosticó la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob y que, ante la inexistencia de tratamiento y de programas de investigación, estaba sufriendo un progresivo deterioro sin que la Administración sanitaria ofreciera alternativa para luchar contra el pronóstico negativo del proceso. El Ministerio de Sanidad expuso que, tras la recepción de la queja, un investigador del Centro Nacional de Epidemiología, experto en la referida enfermedad, contactó con los padres de la menor con el fin de mantener una reunión informativa (12247386).

7.7.2. Estructura, organización y funcionamiento de centros y servicios

En este ámbito destaca la solicitud recibida para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de la Comunidad de

Madrid, que da cobertura a la externalización de la gestión de seis hospitales y de 27 centros de salud del Servicio Madrileño de Salud. Según los comparecientes, el nuevo modelo de gestión vulneraba lo dispuesto en los artículos 41, 43, 88 y 149 de la Constitución. Invocaban, entre otros argumentos, que las medidas legislativas adoptadas ponían en riesgo el carácter público del Sistema de Seguridad Social y la equidad en el acceso a los servicios sanitarios.

No se apreciaron razones para la interposición del recurso, si bien en la resolución, que puede consultarse en el apartado correspondiente de este informe, se dejó constancia de la necesidad de:

– asegurar la pluralidad entre las entidades privadas prestadoras de servicios, de modo que se evite la posición dominante de alguna de ellas;
– garantizar que el gasto por enfermo resulta equivalente tanto en la función asistencial del Servicio Madrileño de Salud como en la realizada por las entidades privadas adjudicatarias;
– reforzar el marco de derechos de los usuarios, especialmente los relativos a la libre elección de centro y a una segunda opinión clínica,
– y establecer un sistema a través del que los profesionales puedan dejar constancia de su criterio sobre la conveniencia de derivar a un paciente a un concreto servicio, con independencia de la fórmula por la que este servicio esté gestionado.

Dado que este proceso fue sometido a los tribunales de justicia, la institución del Defensor del Pueblo suspendió sus actuaciones. A fecha de cierre de este informe, la Administración autonómica ha anunciado que renuncia al proyecto de privatización de la gestión (13011580, 13012256 y 13012484).

En otro orden de cosas, en 2013, también se señaló al Servicio Madrileño de Salud la necesidad de adoptar medidas para facilitar el acompañamiento en centros sanitarios de pacientes que requieren especial protección, como son los menores de edad, personas con discapacidad y mayores en situación de fragilidad, excepto en los casos y situaciones en los que esta presencia sea desaconsejable o incompatible con la prestación sanitaria.

El citado Servicio de Salud ha comunicado que se ha dictado una resolución (número 30/2013), mediante la que se imparten instrucciones de carácter general para facilitar dicho acompañamiento en los servicios de urgencias hospitalarios (13016786).

Precisamente, respecto de estos servicios, hay que señalar que las quejas recibidas –menos numerosas que en otros años- y las actuaciones desarrolladas se limitan a saturaciones en ocasiones puntuales. Así ha ocurrido en los hospitales de Son Espasses, de Palma de Mallorca, y Virgen del Rocío, de Sevilla; habiéndose comprobado, en ambos casos, la adopción de medidas de contingencia para hacer frente a los picos de la demanda (13009260 y 13027051).

Cabe hacer mención de la adopción de medidas y la subsanación de las inadecuaciones detectadas con relación a varios asuntos:

– la elaboración de protocolos y reorganización del Servicio de Alergología en el Hospital de Cuenca;
– los defectos estructurales advertidos en la Consulta de Cirugía Pediátrica del Hospital La Paz de Madrid;

- el extravío de una muestra de sangre remitida desde un hospital de Valladolid al Instituto de Biología y Genética Molecular;
- la desprogramación de una intervención quirúrgica en el Hospital Provincial de Córdoba;
- la gestión de camas en la UVI del Hospital Ramón y Cajal de Madrid; la evaluación por la Agencia Valenciana de Salud de pacientes para la posible administración de la denominada triple terapia en hepatitis C;
- y el acceso telefónico al Centro de Especialidades Padre Porta de Valencia (12005967, 12016623, 12017766, entre otras).

7.7.3. Dotación de profesionales sanitarios

Entre las quejas tramitadas destaca la referente a la jubilación forzosa de especialistas médicos en la Comunidad de Madrid. El Servicio Madrileño de Salud, tras indicar que las jubilaciones se efectúan con amparo legal, ha señalado las medidas adoptadas para garantizar la continuidad asistencial:

- el nombramiento de 1.600 profesionales, derivados de 41 procesos selectivos para personal facultativo especialista;
- la cobertura de las jefaturas de servicio o sección vacantes por jubilación;
- las realización de convocatorias, en proceso de ejecución, para médico de familia, médico pediatra, médico de urgencias hospitalarias y médico de urgencias SUMA 112, con un total de 712 plazas;
- y convocatorias para personal de enfermería, matronas, fisioterapia y auxiliares, con un total de 3.296 plazas (13019491).

También cabe traer a colación dos actuaciones con ocasión de la vacante del único especialista en el Servicio de Urología del Hospital La Mancha-Centro y de la inexistencia de pediatra en la zona de salud de Herrera del Duque (Badajoz). La plaza en urología se logró cubrir finalmente, no así la de pediatría, dada la carencia de estos especialistas en nuestro mercado laboral (09021715 y 13013322).

7.8. SEGURIDAD DE LOS PACIENTES

La calidad de la atención sanitaria exige, entre otros factores, desarrollar procesos eficaces y sistemáticos de actuación respecto a aquellas reclamaciones de pacientes que denuncian incidentes de seguridad, así como generar una información suficiente sobre estos problemas para una adecuada planificación preventiva.

Un ejemplo de la pasividad de la Administración en este ámbito la ofrece el relato de un paciente, quien señalaba cómo sucesivos errores de diagnóstico en el proceso metastásico óseo diseminado que padece motivaron la agudización del mismo, complicando su pronóstico y el tratamiento. El interesado señaló que fue atendido en el Centro de Salud y en el Centro de Especialidades de Villena, así como, en seis ocasiones distintas, en el Servicio de Urgencias del Hospital General de Elda (Alacant/Alicante) sobre el erróneo diagnóstico de “artrosis” y “bursitis

en cadera izquierda". La respuesta de la Agencia Valenciana de Salud no puede considerarse satisfactoria, ya que se ha limitado a señalar que el reclamante puede promover un procedimiento de responsabilidad patrimonial, por lo que continúan las actuaciones (12036562).

También resulta ilustrativa una queja, de la que se dejó constancia en el informe del pasado año, sobre la derivación de un paciente desde Andalucía al Hospital Clínico de Barcelona cuyos especialistas, con mayor experiencia y formación en procesos de alta complejidad, como el que le afectaba, indicaron un concreto procedimiento quirúrgico. El tratamiento no se llevó a cabo por razones estrictamente económicas y el paciente falleció. Sobre la base de una argumentación jurisprudencial detallada, se dirigió una sugerencia al Servicio Catalán de la Salud, con el fin de que se iniciase de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial. En el momento de elaborar el presente informe aún no se ha recibido la respuesta oficial (12011906).

Sí ha recibido respuesta, de carácter positivo, la sugerencia de similar contenido, formulada a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, a consecuencia del fallecimiento de un paciente afectado de aneurisma de aorta, nueve meses después de su infructuosa inclusión en la lista de espera del Servicio de Cirugía Cardiaca del Complejo Hospitalario de León (13011351).

También se dirigió al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria la Recomendación 77/2013, acompañada de una sugerencia, a raíz del fallecimiento de una menor, de nacionalidad marroquí, en el Hospital Comarcal de Melilla, a los 20 días de su ingreso. Dicho centro carecía de medios para prestar la atención que la niña precisaba, pero el proceso de derivación determinado por los especialistas no pudo llevarse a cabo, por diversos problemas.

La recomendación se refería al establecimiento de protocolos, en colaboración y coordinación con otras administraciones sanitarias, para garantizar la derivación de pacientes a otro centro del Sistema Nacional de Salud, cuando la atención no se pueda prestar en el citado Hospital Comarcal. La sugerencia tenía por finalidad el inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración con relación al caso concreto planteado. La Administración ha aceptado la recomendación, de la que se está realizando el oportuno seguimiento, pero ha mostrado su criterio contrario a asumir la sugerencia (12217292).

En otra actuación, todavía en trámite, se investiga el fallecimiento de un paciente, tras su atención en el Centro de Salud de Ayamonte (Huelva) y en dos Hospitales onubenses. El Servicio Andaluz de Salud, aunque admite que se produjo una demora en el transporte sanitario que impidió una evacuación rápida del paciente, considera que ésta no resultó determinante en su negativa evolución (13008202).

Desde la perspectiva procedimental, ha de reflejarse en este informe la demora de cinco años, apreciada en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración. La Agencia Valenciana de Salud lo atribuye a la inactividad del Hospital Doctor Peset de Valencia. Ello dio lugar a la formulación de la Recomendación 63/2013, para que se adoptaran medidas de reducción de demora tan extraordinarias como la comentada. En la respuesta oficial se hace mención a la adopción de medidas para agilizar los procedimientos auque, no obstante, se estima inviable resolver estos procedimientos en los plazos legalmente establecidos y se llega a proponer una ampliación de los mismos (12247580).

7.9. SALUD MENTAL

Muchas de las quejas que se reciben en materia de salud mental ponen de manifiesto, básicamente, un desacuerdo del paciente o de sus familiares con las decisiones clínicas adoptadas, al margen de consideraciones científicas, lo que deja poco campo para la intervención de esta Institución. Son también frecuentes las quejas que, por la crónica falta de recursos suficientes especializados de atención a las personas con enfermedad mental, reclaman una respuesta algo más ágil y eficaz de las administraciones en la asignación de los recursos de atención más adecuados al estado de los pacientes y denuncian que, a falta de recursos más idóneos, no tienen otro remedio que acudir a los servicios de urgencia en los momentos de agravamiento.

En este campo, como se viene destacando en sucesivos informes, resulta esencial un mayor esfuerzo de coordinación entre los servicios sociales y sanitarios. Algunas quejas ilustran las consecuencias de esta falta de coordinación, como en el caso de cuadros clínicos en que coinciden toxicomanías y enfermedad mental, que también se aprecian en los casos de personas en situación de exclusión social que padecen patologías de este tipo (13004555).

También se advierte, año tras año, sobre la necesidad de regular la especialidad de psiquiatría de la infancia y la adolescencia. La carencia de profesionales especializados en este campo se ha puesto de manifiesto en el caso de un niño de Ceuta, cuyo cuadro psicológico desembocó en un intento de suicidio. Tras ser atendido por las graves secuelas físicas y psíquicas producidas, al regreso a su domicilio la familia tuvo que acudir a centros privados para recibir el seguimiento psicoterapéutico prescrito. Se está a la espera de conocer la respuesta del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria a la sugerencia formulada para que ofrezca el debido tratamiento (13006281).

7.10. PRESTACIÓN FARMACÉUTICA, CONTROL DE MEDICAMENTOS Y OFICINAS DE FARMACIA

7.10.1. Copago de productos farmacéuticos

En 2013 han continuado recibiéndose quejas por los problemas derivados de la aplicación del nuevo modelo de copago farmacéutico. Algunas de las cuestiones expuestas han dado lugar a la formulación de recomendaciones al Ministerio de Sanidad.

Así, la Recomendación 50/2013 parte de la necesidad de que el colectivo de personas con discapacidad, que son acreedoras de una protección reforzada y, por lo general, requieren con mayor frecuencia de medicamentos, pueda serle reconocida la exención en el pago de los fármacos cuando su grado de discapacidad supere el 33 por ciento. La práctica totalidad de la población con discapacidad se encuentra bajo la cobertura general sanitaria, activos o pensionistas y sus beneficiarios, y personas con rentas inferiores a 100.000 euros anuales (arts. 2 y 3 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto), por lo que sólo una mínima parte de las personas con dis-

capacidad puede acogerse, por su propia condición, a la exención en la aportación farmacéutica en los términos que recoge ahora la Ley del Medicamento (12023107).

En la Recomendación 95/2013 se planteó la conveniencia de introducir un supuesto general de exención en la aportación farmacéutica para las personas con rentas mínimas o inexistentes, cualquiera que fuera su situación, al advertirse que muchas de estas personas deben abonar una parte del precio de los medicamentos, aun encontrándose en peores circunstancias económicas que otros colectivos para los que sí prevén exenciones. El caso paradigmático es el de los ciudadanos desempleados, que quedan exentos de aportación mientras perciben determinados tipos de ayuda, pero se ven de nuevo obligados a realizar su aportación dineraria al dejar de percibirla, aunque continúen sin empleo (13011473).

La tercera de estas recomendaciones (90/2013) pretendía corregir la falta de equidad que, a criterio de esta Institución, se produce en aquellas personas que optan por la tributación conjunta en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Dado que los valores que aparecen en las casillas de la base liquidable correspondientes de la declaración del IRPF determinan el tipo de aportación para la prestación farmacéutica, en los casos de declaración conjunta se atribuye el total de rentas a cada contribuyente, cuando la renta individual disponible es necesariamente menor (12286144).

Las tres recomendaciones han sido rechazadas en dos ocasiones por el Ministerio de Sanidad, que estima que el marco normativo ya tiene en cuenta el principio de equidad en el reparto de cargas de aportación de los usuarios del Sistema Nacional de Salud, y que algunas de las modificaciones propuestas no resultan asumibles en el actual escenario económico y financiero.

Por lo que se refiere a la tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos, para que se corrija el tipo de aportación farmacéutica que se les ha asignado o para que les sea reconocida la exención en dicha aportación, las quejas y las actuaciones seguidas por esta Institución ante las administraciones sanitarias y de seguridad social han puesto de manifiesto un problema competencial. Mientras que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) considera que su labor en este ámbito se limita al suministro de datos previamente facilitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, las administraciones sanitarias autonómicas entienden que no es competencia suya, sino del INSS, dirimir las discrepancias de los ciudadanos sobre el tipo de aportación o la aplicación de exenciones. Al cierre de este informe se está a la espera de conocer el criterio al respecto del Ministerio de Sanidad (13022211, 13023705 y 13026571).

En cuanto al establecimiento de nuevos tramos de renta que resulten más proporcionales en la determinación de los niveles de aportación de los usuarios en la compra de medicamentos, en su última comunicación, el Ministerio no ha informado de nuevos avances en el proceso de concertación en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (12014919).

También se han recibido algunas quejas por los retrasos en percibir el reembolso de lo aportado en exceso en la compra de medicamentos, por parte de los usuarios pensionistas (13019429 y 13021831).

Tras la aprobación de la Resolución de 10 de septiembre de 2013, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud, se dirigieron a esta Institución

algunos ciudadanos, así como algunos defensores del pueblo autonómicos, expresando su oposición a la aplicación del modelo de aportación a la dispensación farmacéutica hospitalaria.

Esta Institución consideró que el problema no estaba tanto en la citada resolución –que venía a establecer límites de aportación para medicamentos por lo general muy caros–, como en el hecho de que se pretendiera establecer el copago en el ámbito de la farmacia hospitalaria, cuya necesidad no se sigue de las razones que tradicionalmente se argumentan a favor de esta medida, básicamente evitar usos inapropiados o abusivos. También se solicitó del Ministerio de Sanidad información sobre si se había realizado alguna evaluación sobre el análisis coste-beneficio de la implantación de esta modalidad de copago. La respuesta oficial, que mantiene la pertinencia de esta medida, está siendo objeto de evaluación al cierre del presente informe (13028742).

7.10.2. Financiación de medicamentos

Las decisiones de exclusión de la financiación pública de determinados medicamentos, adoptadas en los últimos ejercicios, motivan algunas quejas de pacientes, para quienes se mantiene la prescripción de los mismos.

Una vez excluida la financiación de estos medicamentos, la mayoría de los casos, con fundamento en que están indicados en el tratamiento de síntomas menores, sus precios han sufrido incrementos notables. Según la información recibida, desde el Ministerio de Sanidad se elevaron tres expedientes de discrepancia a la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos, celebrada con fecha 11 de diciembre de 2012, referidos a los medicamentos “Fortasec”, “Loperan” y “Daflon”, que fueron resueltos aceptando el precio de comercialización comunicado (13005780).

Otro asunto, que aparece en las quejas recibidas en materia de financiación de medicamentos, tiene que ver con fármacos indicados en el tratamiento de enfermedades poco frecuentes o que, por su carácter innovador, llevan aparejados un alto coste económico. Tras la autorización para su uso puede transcurrir un tiempo variable hasta que adopta la decisión de financiación. En esta situación se producen diferencias en la dispensación de determinadas especialidades farmacéuticas, según el criterio médico de cada centro o servicio de salud autonómico (13016589).

La Sociedad Española de Oncología Médica (SEOM), apoyada por otros grupos especializados, ha puesto de manifiesto ante esta Institución su preocupación por las consecuencias del Acuerdo Marco de homologación para la selección de principios activos para determinadas indicaciones, aprobado por la Junta de Andalucía. El Acuerdo Marco ha establecido el suministro de medicamentos relacionados por indicación terapéutica y no por principio activo. Ello representa que todos los medicamentos con la misma o similar indicación resultan, en el criterio del Servicio Andaluz de Salud (SAS), válidos para el tratamiento de una determinada patología.

Esta declaración implícita de equivalencia terapéutica no está avalada por la evidencia científica.

Según explica la Sociedad Española de Oncología Médica, la licitación parte de la premisa de que todos los medicamentos que se ofertan para una determinada indicación tienen

una actividad terapéutica similar, de modo que se pueden dispensar indistintamente. Y ello a pesar de que son medicamentos diferentes en cuanto a principios activos, presentaciones, mecanismos de acción y perfil de seguridad. Su eficacia no es la misma, en función de las circunstancias específicas de cada paciente, especialmente en el campo de la oncología.

La Institución ha trasladado esta argumentación a la Administración sanitaria andaluza, para su contraste con los estudios realizados en la preparación del Acuerdo Marco y para conocer las alternativas previstas en el caso de pacientes cuyo tratamiento oncológico requiera de la administración de un fármaco no seleccionado. Se está a la espera de la respuesta oficial (13027902).

7.10.3. Otras cuestiones de interés

El proceso de implantación de la **receta electrónica,** de lenta evolución a lo largo de varios años y que debiera haber concluido ya, viene siendo objeto de especial seguimiento a partir de la implantación del nuevo modelo de copago farmacéutico, pues facilitaría la gestión de los topes mensuales de aportación para los usuarios pensionistas. En las últimas comunicaciones sobre este particular, el Ministerio de Sanidad informaba de los avances en el proceso de implantación que se situaba, a 31 de octubre de 2013, en un 63,29 por ciento de recetas dispensadas electrónicamente, así como el paulatino incremento de la interoperatividad entre los diversos servicios de salud (12014919).

Los **ciudadanos que se desplazan ocasionalmente a una comunidad autónoma** diferente a la suya, especialmente en los períodos vacacionales, encuentran a veces dificultades a la hora de obtener las recetas que precisan para el seguimiento de sus enfermedades o ante la aparición repentina de una nueva afección. A lo largo de 2013 se han recibido quejas que evidencian denegaciones insuficientemente justificadas, tanto en la prescripción como en la dispensación de medicamentos. Algunas administraciones, en sus respuestas, aluden a las dificultades de financiación y, más en concreto, de compensación financiera entre las distintas comunidades autónomas como causa de este problema (12213823, 13021000 y 13022056).

También ha de darse cuenta de la actuación de oficio iniciada para conocer el alcance de los problemas detectados en la distribución a los centros de salud de la Comunidad de Madrid de las **vacunas de hepatitis A, B y triple vírica.** La Administración circunscribe esta situación al período entre el 15 de febrero y el 29 de abril e indica que se debió al inicio de un nuevo procedimiento de contratación centralizado de vacunas, en ejecución del Acuerdo Marco suscrito con el Ministerio de Sanidad. El informe recibido aclara que los retrasos en la dispensación de estas vacunas no han perjudicado su período de efectividad y que no se han producido problemas de salud pública (13019413).

Se actuó también de oficio tras conocerse que el abastecimiento de la **vacuna de la varicela** se venía limitando a aquellas comunidades autónomas que mantienen la indicación a edades muy tempranas en sus respectivos calendarios de vacunación. En este caso, aún no se ha recibido respuesta del Ministerio de Sanidad (13029427).

Para concluir el epígrafe, debe hacerse referencia a la solicitud de recurso de inconstitucionalidad recibida respecto del Decreto-ley 2/2013, de 1 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de actuaciones urgentes de gestión y eficiencia en prestación farmacéutica y ortoprotésica. Los argumentos de los solicitantes así como los razonamientos que llevaron a no considerar necesaria la formulación del recurso, pueden consultarse en el epígrafe correspondiente del presente informe (13013184).

7.11. PRESTACIÓN ORTOPROTÉSICA Y PRODUCTOS DIETÉTICOS

En lo referido a prestaciones ortoprotésicas, destaca la queja presentada por una entidad de apoyo a familiares de menores afectados de agenesia o amputaciones, que había detectado entre sus afiliados algunas dificultades o retrasos para obtener los reembolsos correspondientes. Una conclusión de esta tramitación es, una vez más, la conveniencia de que desde la Administración Central se impulse definitivamente la aprobación de un catálogo común de material ortoprotésico que sustituya al del año 2001, utilizado en las comunidades sin catálogo propio, y que homologue esta prestación y haga más equitativo el acceso a la misma en toda España (13002323).

En cuanto a las quejas relacionadas con la cobertura pública de productos dietéticos y, más en concreto, con la prescripción y administración de la nutrición enteral domiciliaria (NED), en el presente año se tramitaron varias quejas, presentadas por familiares y cuidadores de pacientes afectados de degeneración grave del sistema nervioso central. Según señalaban las prescripciones de NED no eran aprobadas por los servicios de inspección médica correspondientes, en aplicación estricta de lo previsto en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, y en la Guía sobre productos dietéticos publicada por el Ministerio de Sanidad en diciembre de 2012.

En el caso de las actuaciones seguidas con la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en alguno de los supuestos planteados, ante la mala evolución de la enfermedad de los pacientes, se autorizó finalmente la dispensación del producto dietético prescrito (13027444 y 13028922).

7.12. TRANSPORTE SANITARIO

En este campo las quejas de los ciudadanos versan a menudo sobre lo que entienden como una denegación injustificada de la prestación, teniendo en cuenta que la misma está condicionada a la ponderación de su necesidad clínica. En otros casos, las quejas son presentadas por pacientes con enfermedades crónicas, que deben acudir con frecuencia al centro sanitario para recibir el tratamiento prescrito y que ponen de manifiesto una atención inadecuada, debida a retrasos en la prestación del servicio por la empresa concesionaria o a la planificación del servicio cuando se trata de transportes colectivos desde zonas rurales. También se ha manifestado algún retraso en el abono de las ayudas al transporte para pacientes derivados entre comunidades autónomas (13019600, 13026550, etc.).

Entre otros aspectos de planificación, cabe destacar las quejas que se refieren a la insuficiente dotación de medios de transporte sanitario urgente en determinadas comarcas o localidades. Estas quejas son impulsadas, en alguna ocasión, por las propias corporaciones locales o por plataformas vecinales (13024654).

Cuestión conexa con la prestación del servicio de transporte sanitario es el desarrollo de la normativa de regularización de los técnicos de emergencias sanitarias, tras la aprobación del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, que establece las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera. Una vez aprobada la Orden PRE/1435, de 23 de julio de 2013, las administraciones autonómicas han ido comunicando que habían aprobado la normativa reguladora para sus respectivos ámbitos territoriales o se encontraban en trámites de hacerlo (13012210, 13012925 y 13015330-01).

8. POLÍTICA SOCIAL

8.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El eje de buena parte de las actuaciones de la Institución, en los diversos ámbitos encuadrados bajo la rúbrica de política social, ha sido el de reclamar a las administraciones públicas el funcionamiento eficaz de **los sistemas de atención social.** La fortaleza y capacidad de respuesta coordinada de dichos sistemas son imperativas en un Estado social y democrático de Derecho. Esas exigencias adquieren capital relevancia en situaciones como la actual, de prolongada crisis.

En este ámbito, más del 90 por ciento de las quejas tramitadas están relacionadas con alguna de estas cuatro grandes materias: situaciones de necesidad y exclusión social, con un notable incremento de las dificultades para el acceso a las rentas mínimas; el llamado espacio sociosanitario, en el que destaca la dependencia como el campo con mayores cifras; los problemas de las personas con discapacidad, y los asuntos relativos a menores y familias.

Las no admisiones de quejas, que suponen alrededor de un 45 por ciento de las quejas tramitadas, tienen como causa más habitual que no se aprecien indicios de irregularidad administrativa. También es frecuente que los ciudadanos más que plantear una queja soliciten información sobre determinados trámites, así como sobre las posibilidades de acceso a ciertos recursos o prestaciones. Son igualmente numerosas las quejas en las que han de interrumpirse las actuaciones, al no recibirse de los interesados datos esenciales para poder analizar la cuestión suscitada.

Las actuaciones de oficio en este capítulo han sido 32, entre las que destacan por su número las iniciadas con todas las comunidades y ciudades autónomas, referidas a la evaluación de los problemas de **malnutrición infantil** y a los planes que pudieran estar aplicándose para atajarlos.

Las admisiones se han tramitado con diversos organismos de la Administración General del Estado, con todas las comunidades y ciudades autónomas, entre las que la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, Andalucía y la Comunitat Valenciana son las que mayor número de tramitaciones reúnen, la Corporación Radio Televisión Española, una diputación provincial y varios municipios. La agilidad en la respuesta resulta por lo general aceptable, aunque en un relevante porcentaje de casos es preciso formular un primer requerimiento. Los segundos requerimientos sólo son habituales en determinados organismos, como la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, y, únicamente, en dos casos ha sido necesario llegar a un tercer requerimiento.

De manera muy habitual, la tramitación de estos asuntos por la Administración requiere de períodos de tiempo amplios, bien por tratarse del acceso a prestaciones o a recursos escasos, bien por falta de la necesaria dotación presupuestaria para atender compromisos ya existentes. Ello motiva que resulte habitual tener que recurrir a la formulación de recordatorios de deberes legales sobre la necesidad de atender los plazos de tramitación y resolución.

En cuanto a la valoración de los resultados obtenidos, casi en un 60 por ciento los órganos administrativos concernidos admiten que han actuado de forma incorrecta. Sin embargo, en muchos casos, los organismos responsables manifiestan tener dificultades para subsanar la situación, debido a la falta de capacidad económica o de disponibilidad de tesorería como principales razones. Por este motivo se efectuaron actuaciones, con el objetivo de que el gasto en servicios y recursos sociales de carácter básico recibiera una atención preferente.

Por último, ha de dejarse constancia de que en mayo de 2013 se recibieron una treintena de expedientes vivos en el momento de la extinción del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, acordada por la Ley 3/2012, de 12 de junio, que entró en vigor el 1 de julio.

8.2. ATENCIÓN PREFERENTE AL GASTO SOCIAL

El análisis de las quejas y actuaciones de oficio de diferentes ámbitos territoriales puso de manifiesto los negativos efectos que produce la morosidad de las administraciones públicas, en la atención a programas destinados a necesidades sociales básicas, especialmente en lo referido a centros asistenciales y recursos sociales.

Por ello, se recomendó al titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Recomendación 15/2013) que los diferentes instrumentos financieros, que sirven para dotar de liquidez a las administraciones públicas, otorgaran prioridad a la satisfacción del gasto social. Para ello, esta Institución proponía dos posibles vías, centradas en el gasto (establecimiento de una cuota de atención preferente, igual al porcentaje de gasto social consignado en presupuestos, y tipos preferenciales en las operaciones de crédito). También se planteó que en los casos de morosidad se estableciera una espera para el pago de las cuotas a la Seguridad Social y de tributos de la Administración morosa.

La respuesta oficial asumía los postulados de esta Institución en varios puntos. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas señalaba que las medidas adoptadas en el marco del Real Decreto-ley 4/2013, ampliaban los ámbitos de aplicación del mecanismo de pago a proveedores e incluía específicamente los convenios de colaboración “mecanismo habitual de relación en el ámbito de la prestación de los servicios sociales”, si bien se precisaba que la subvención debía responder a una prestación o actividad concreta realizada por la entidad acreedora.

Respecto a la priorización del gasto social en los mecanismos de liquidez, especialmente el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), el ministerio indicaba que estaban acogidas al fondo la mayoría de las comunidades autónomas, y que entre las operaciones financiables las destinadas al pago de gastos en educación, sanidad y servicios sociales, las transferencias a asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro relacionadas con la dependencia y las subvenciones, o transferencias a entidades locales vinculadas a algunas de las categorías antes citadas, tenían la consideración de preferentes. Indicaba también que, vinculado al FLA, se había establecido “un control reforzado de los gastos sanitarios, educativos y de servicios sociales” desde las fases anteriores al momento del pago.

Con posterioridad, el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, que establece una nueva fase del Fondo de Pago a Proveedores, profundiza en varias de las ideas de estas recomendaciones. Se presta especial atención a las deudas contraídas con el tercer sector en temas relacionados con la sanidad, la educación y los servicios sociales, así como con mayores, infancia y personas con discapacidad. En este sentido, esta Institución ha solicitado información general sobre este procedimiento al Instituto de Crédito Oficial (13012957) [8].

La Institución ha realizado un seguimiento de diversos expedientes de pago y se constatan mejoras, aunque subsisten demoras no razonables. Las administraciones siguen alegando dificultad para poder hacer frente a esas obligaciones ya contraídas (12016255, 12029875, 12107309, 12276566 entre otras).

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas no consideró asumible el establecimiento de tipos preferenciales para la atención de estos pagos, ya que el Estado debe financiar los mecanismos de liquidez acudiendo a los mercados, por lo que, en su criterio, no cabe más que trasladar a las administraciones públicas el precio de la financiación.

Respecto de la posibilidad de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda tributaria, el informe recibido indicaba que esta posibilidad ya estaba prevista en el ámbito del IVA, en donde a partir del 1 de enero de 2014 determinadas empresas, especialmente las PYMES, podían, bajo ciertas condiciones, no ingresar la cuota resultante hasta no haber cobrado la factura. Ciertamente, esta medida va en la línea de la recomendación formulada, si bien esta tenía un alcance mayor, pues se pretendía que afectara a otros tributos cuya incidencia en la actividad empresarial y del tercer sector es tan intensa o más que el IVA.

De forma complementaria, se formuló la Recomendación 88/2013 a la titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para el establecimiento de una vía general de aplazamiento de las cotizaciones, sin intereses de demora ni constitución de garantías más allá del reconocimiento de la propia deuda por la Administración, a favor de las empresas o prestadores de servicios sociales. Se recomendó, asimismo, que en los casos en que la situación económica-financiera de una Administración Pública sea crítica, se establezca por el Gobierno una moratoria en el pago de estas cotizaciones, bien de carácter territorial, bien por sectores, bien por ambos factores, según resulte necesario.

La respuesta oficial recibida repasa la normativa general sobre el asunto, tanto en lo referente a constitución de garantías, como a la exoneración de intereses, para concluir que, en el criterio del ministerio, el modelo actual dispone de flexibilidad y soluciones ante la morosidad de los organismos públicos que compromete la viabilidad de las empresas. También rechaza la posibilidad de que puedan establecerse moratorias, ya que considera que esta figura está pensada para otras situaciones (13010034).

[8] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

8.3. MENORES

8.3.1. Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

Entre las facultades asumidas por la Administración como parte de la función tutelar está la de gestionar los bienes, derechos y obligaciones de los menores bajo su protección. Ello incluye la obligación de gestionar todas las prestaciones y derechos económicos que puedan corresponderles y representarlos cuando resulte jurídicamente preciso.

En especial, es obligación de las entidades de tutela, en cumplimiento del artículo 26 de la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño, adoptar las medidas necesarias para lograr la plena realización de los derechos vinculados al régimen protector de la Seguridad Social. Las normas españolas para el reconocimiento de todo tipo de prestaciones requieren la previa solicitud del beneficiario o de su representante legal, por lo que la inactividad del tutor puede privar al niño de las prestaciones y derechos que puedan corresponderle.

Ante la constatación de que un menor huérfano sólo pudo acceder a la pensión y a otras prestaciones que le correspondían, gracias a los esfuerzos de la persona que lo tenía acogido, quien no podía representarlo puesto que la tutela era pública, se recomendó a la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana (Recomendación 64/2013) que mejorara la gestión por parte de las direcciones territoriales de los intereses económicos y patrimoniales de los menores tutelados. Esta recomendación ha sido aceptada y la Administración ha comunicado que está procediendo a revisar las instrucciones de actuación (12011646).

El Defensor del Pueblo viene prestando una especial atención a los problemas que afectan a los menores de edad tutelados o acogidos por entidades públicas y, especialmente, a los de aquellos que permanecen en acogimiento residencial por períodos prolongados.

Durante el presente año se han concluido dos largas actuaciones relativas a la atención facilitada a los menores en centros residenciales: por una parte, el Centro de Atención Inmediata (CAI) de Tafira (Las Palmas), en el que se produjo la muerte de un menor durante la noche, ha adoptado finalmente las medidas solicitadas: incremento de la dotación de personal y nuevas directrices para el personal en el horario nocturno (10034420).

En otra actuación, la Comunidad de Madrid remitió a esta Institución las actas de inspección, realizadas por los órganos competentes, al Centro Picón de Jarama. Con ocasión del cierre de las actuaciones se llamó la atención sobre la carencia de entrevistas reservadas con los menores durante las inspecciones, lo que se considera una medida básica de supervisión (11020716).

Son numerosas las actuaciones realizadas a partir de quejas de los padres o acogedores de niños y niñas en situación de riesgo o desamparo. Estas quejas presentan una casuística muy dispar y, por tanto, difícil de reconducir al limitado espacio de un informe general de gestión. El seguimiento de estas situaciones suele prolongarse y el resultado final resulta condicionado por factores tales como la edad de los menores, los cambios en las dinámicas familiares o la judicialización de los procedimientos (06051525, 12000963, 13003546, entre otras).

Una preocupación constante de esta Institución, en línea con lo indicado en las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2010, es la de evitar, en la medida de lo posible, el acogimiento residencial prolongado de menores, especialmente los de corta edad.

Con los niños y niñas de corta edad el acogimiento residencial prolongado tiene frecuentemente consecuencias adversas, a las que hay que unir el incremento de la dificultad para encontrar un hogar de acogida, a medida que los menores van cumpliendo años. Aun cuando dos tercios de los menores de 5 años acogidos lo están en núcleos familiares, todavía un tercio de ellos permanecen en centros residenciales.

De acuerdo con la información facilitada a esta Institución, todas las comunidades autónomas han desarrollado programas de apoyo al acogimiento familiar. Sin embargo, en diversos estudios estadísticos publicados en el último decenio, no se observa un crecimiento significativo en el número de acogimientos familiares. Además, varias quejas han denunciado la reducción de programas y ayudas para acogimientos familiares en diversas comunidades autónomas.

Por ello, la Recomendación 89/2013 pide que el proyecto de ley sobre la actualización de la legislación sobre protección de la infancia contemple lo siguiente:

- que, salvo en casos tasados con un criterio restrictivo, no se acordarán acogimientos residenciales de niños menores de 3 años;
- que, para los niños de 3 a 6 años se establecerá una prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial;
- abordar una definición más clara y completa de los tipos de acogimiento y su duración, en función de la edad y circunstancias de los menores;
- establecer un estatuto de derechos y deberes de las familias acogedoras;
- contemplar una atención preferente a los acogimientos familiares de niños y niñas con discapacidad y otros colectivos con especiales dificultades para acceder a esta modalidad, acudiendo, si es necesario, a un programa de garantía nacional que incluya medidas de apoyo económico allí donde sea necesario.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad aceptó la recomendación, indicó que los trabajos del anteproyecto tienen en consideración estos aspectos, y adquirió el compromiso de su pronta finalización (13023096).

8.3.2. Adopciones internacionales

Entre las cuestiones relativas a adopciones internacionales destacan los problemas surgidos por las modificaciones normativas introducidas en varios países. Dado que en esta Institución no puede intervenir ante organismos de otros Estados, las actuaciones se centran en comprobar si las administraciones españolas procuran ayuda a las familias españolas implicadas, les facilitan información y supervisan adecuadamente las actividades de las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAIS).

Por su trascendencia, se puede destacar la información que apunta a la solución de los problemas que mantenían paralizadas las adopciones en Bolivia en los últimos tres años (12016001).

Respecto a la Federación Rusa, donde se han producido recientes cambios legislativos de gran trascendencia para la adopción internacional, se ha comprobado la activa implicación de las autoridades españolas para lograr compromisos y facilitar la firma de un acuerdo bilateral que permita desbloquear la situación (13028814 y relacionadas).

Cuando la adopción de un niño o niña constituida en el extranjero se ve truncada por dificultades insalvables en la convivencia, la entidad pública española se hace cargo de la situación, aunque cada vez son más los países de origen que solicitan estar informados de estas incidencias y de las decisiones a adoptar. Este es uno de los aspectos en los que mayor hincapié hace la Federación Rusa en la negociación del nuevo acuerdo bilateral.

También, las autoridades filipinas solicitan esta información, e incluso, el retorno del menor a su país si no se encuentra rápidamente una solución adecuada para el mismo. Por ello, no se pudo acceder a la solicitud de adopción de una niña filipina, tras dos intentos frustrados con otras familias (13007284).

8.3.3. Protección de la infancia y la adolescencia frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual

La principal novedad en este campo es la constitución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en la que se integra, entre otras, las actividades del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, con funciones de órgano regulador y supervisor del sector.

A la espera de conocer sus prioridades de actuación y un primer balance de gestión, esta Institución confía en que su actividad resulte efectiva en el ámbito de la protección de la juventud y de la infancia, con el objeto de dar adecuado cumplimiento a la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (12069046).

Los contenidos de páginas web que hacen apología del suicidio, han motivado una actuación con los Cuerpos de Seguridad y con el Instituto de la Juventud. Las respuestas recibidas aluden a numerosas iniciativas y programas de prevención de riesgos del uso de determinadas redes sociales o sitios de internet con contenidos peligrosos, aunque las actuaciones permanecen abiertas, con el objeto de realizar un análisis más detallado de la cuestión en su conjunto (12027841).

También se ha abierto una actuación, aún en trámite, con la Corporación Radio Televisión Española sobre el tratamiento que se dan a los asuntos en los que están involucrados niños en el programa “Entre todos”. Una queja denunciaba que los problemas y carencias de los menores se utilizan como reclamo para mover a la solidaridad social, exponiendo la imagen y la intimidad de niños participantes (13028512).

8.4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

8.4.1. La recepción en España de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Examen de situación de los defensores del pueblo

Las XXVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, se dedicaron a la adaptación del ordenamiento jurídico español y de las comunidades autónomas a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El primero de los talleres preparatorios de estas jornadas, que, entre otros aspectos, abordó un análisis sistemático del estado de adaptación del ordenamiento jurídico a la convención, fue coordinado por el Defensor del Pueblo.

El resultado de estas jornadas se plasmó en un amplio documento que se publicará por el Diputado del Común de Canarias, anfitrión del encuentro. No obstante, se ofrece a continuación, un resumen de las conclusiones generales:

La Convención establece un nuevo paradigma respecto de la discapacidad, que supera la visión asistencialista para proponer un modelo social de la discapacidad basado en los derechos humanos.

Deben abordarse con urgencia reformas legales que ajusten los ordenamientos jurídicos al tratamiento que ofrece la Convención con relación a la capacidad jurídica. Dicha reforma ha de superar definitivamente el modelo de “sustitución de la voluntad” para asumir el de “apoyo o asistencia en la toma de decisiones”. A tal efecto, resulta necesario dotar a la Administración de Justicia de los medios suficientes para poder desarrollar este nuevo enfoque.

La necesaria reforma legal de la medida de internamiento involuntario, que se deriva de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, debería aprovecharse para desvincular dicha medida de la idea de discapacidad y abordar todas las situaciones en las que una persona (con discapacidad o no), puede ser ingresada sin su consentimiento.

La contención física o farmacológica puede constituir una restricción de derechos fundamentales y como tal, requiere de un régimen de aplicación y supervisión especialmente estricto, tanto en lo referente a su autorización, como a su prolongación en el tiempo.

En la actual situación de crisis económica es necesario fortalecer y garantizar los derechos de los padres con discapacidad y de sus hijos, diseñando una serie de medidas de apoyo que eviten que la discapacidad pueda llevar a la retirada de la tutela de los hijos.

Ha de revisarse y actualizarse la terminología que las administraciones públicas emplean para referirse a la discapacidad, con el fin de favorecer un cambio de percepción, y luchar contra los estereotipos y prejuicios.

Parece necesario el establecimiento de un sistema unificado de acreditación de la discapacidad, como el que prevé la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. También debe-

ría establecerse un concepto unificado de “personas con discapacidad” en el ordenamiento tributario, que aporte seguridad jurídica y garantice un tratamiento uniforme en su aplicación.

Resulta inexcusable que se activen los trabajos para disponer de un nuevo baremo de evaluación de discapacidades que supere las limitaciones del actual, muy centrado en los aspectos de tipo físico o sensorial.

Ha de reclamarse una aplicación más estricta de las facultades inspectoras y, en su caso, sancionadoras, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, dada la inaplicación de esta normativa. Esta situación entraña el riesgo de que estas conquistas legales acaben siendo consideradas meras declaraciones retóricas.

Es necesario difundir en la sociedad los valores fundamentales de la educación inclusiva y promover políticas acordes con los principios del “modelo social de la discapacidad” que se concreten en cambios respecto de los servicios de apoyo al sistema educativo, los criterios de evaluación, así como la formación permanente del profesorado.

Las administraciones públicas deben perseverar en la adopción de medidas de discriminación positiva, para alcanzar la igualdad material de las personas con discapacidad respecto del empleo. Asimismo, es necesario propiciar una mayor sensibilización social sobre sus posibilidades laborales, más allá de los mecanismos destinados específicamente para las personas con discapacidad. Es igualmente importante avanzar en la adaptación de los lugares y puestos de trabajo, así como favorecer una línea estable de incentivos y subvenciones a tal fin.

Los poderes públicos han de asumir, en el marco de lo establecido en la Constitución, el inaplazable compromiso de supresión de las barreras que impiden el ejercicio real y efectivo de los derechos de las personas con discapacidad. En particular, respecto a las arquitectónicas y urbanísticas, debe incrementarse la coordinación de las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La atención a la dependencia, en un contexto de severas restricciones presupuestarias, absorbe la mayor parte del gasto en servicios sociales generales. Esta atención no debe constituir la única respuesta que se pueda esperar de las administraciones públicas para la protección de todo tipo de colectivos en situación vulnerable. Los Defensores del Pueblo expresaron su preocupación por las consecuencias prácticas que esta situación implica en cuanto al mantenimiento del sistema público de servicios sociales.

La aplicación de la gratuidad de los medicamentos para las personas con discapacidad, especialmente dependientes de la prestación farmacéutica, constituye una medida de apoyo imprescindible para estas personas.

En el ámbito sanitario, resulta necesario prestar mayor atención a los problemas derivados de las personas con enfermedades crónicas, así como a las patologías múltiples, a través de enfoques más centrados en la atención a los pacientes que en la atención a los procesos que estos padecen. También debe prestarse mayor atención a la suficiencia de los medios de transporte adaptado, especialmente en los ámbitos rural o insular, para evitar que la continuidad de los tratamientos pueda verse comprometida.

Los defensores del pueblo dejan constancia de su reconocimiento a las personas, asociaciones, colectivos y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la discapacidad y les animan a que continúen con su imprescindible labor; al tiempo que reclamaron de las administraciones públicas un marco más coherente de impulso al fomento y al mecenazgo.

Modificaciones normativas

El 3 de diciembre de 2013 se publicó finalmente el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que recoge y sistematiza los preceptos de las tres principales normas legales en la materia: la Ley 13/1982, en materia de integración; la Ley 51/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal y la Ley 49/2007 que establece las infracciones y sanciones por vulneración de la Ley 51/2003.

Precisamente, con respecto al régimen sancionador, esta Institución se ha referido en anteriores informes a la incompleta regulación del mismo en la mayor parte de las comunidades autónomas. De hecho, se ha podido constatar que, más allá de las carencias normativas, situaciones idénticas pueden recibir un tratamiento radicalmente divergente en función del territorio en que se produzcan, incluso respecto a la pertinencia del ejercicio de actuaciones inspectoras. Así, tras la negativa de alojar a un grupo de jóvenes con discapacidad en dos hoteles de la misma cadena, esta Institución comprobó el trato dispar dado por los órganos administrativos competentes de las comunidades andaluza y valenciana, en dos actuaciones que continúan abiertas (13022007 y 13022071).

Por otra parte, quedó de manifiesto la incapacidad de la propia Administración para imponer el cumplimiento de las normas de accesibilidad y exigir la adaptación de edificios. Por ello, se formuló a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la Recomendación 118/2013, para que se introduzcan reformas que permitan exigir el cumplimiento de la normativa de accesibilidad y supresión de barreras (12004933).

Hasta la fecha no se han remitido a las Cortes Generales los informes del Gobierno sobre la aplicación del régimen de infracciones y sanciones, previstos con carácter anual en la Ley 49/2007. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad justificó la omisión en el hecho de que la Administración General del Estado no había sancionado ninguna infracción debido a razones competenciales, así como a la escasa regulación autonómica antes referida. Como quiera que esta obligación también se incluye en el nuevo texto refundido, al que se ha hecho alusión, cabe esperar que el Gobierno la atienda y aproveche la ocasión para examinar las dificultades que se han puesto de manifiesto para lograr una mayor eficacia de esta legislación (13027266).

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia dispone que las referencias que en los textos normativos se efectúan a “minusválidos” y a “personas con minusvalía”, se entenderán realizadas a “personas con discapacidad”. Por ello, la sustitución expresa no resulta imprescindible para dar cumplimiento a los principios contenidos en la Convención de Naciones Unidas. No obstante, dicha sustitución no plantea especiales dificultades, por lo que es recomendable en el caso de reformas de textos normativos ya vigentes.

Con ocasión de una actuación sobre este asunto, la Dirección General de Trafico afirmó que en cualquier nuevo proyecto normativo o de modificación que se realice en el futuro propondría la utilización del término de "personas con discapacidad". No obstante, este compromiso no se ha atendido con ocasión de la remisión a las Cortes Generales, el 7 de octubre de 2013, del proyecto de Ley de revisión de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, que no contiene una previsión para modificar la redacción de los artículos 14, 39 y 47 del texto vigente (12022829).

La disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instaba al Gobierno a presentar, en el plazo de doce meses, medidas de acción positiva dirigidas a promover el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente su situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 por ciento. Además, el Gobierno debía determinar por norma reglamentaria el grado mínimo de discapacidad necesario para acogerse a estas medidas.

Por otra parte, la disposición final decimosexta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, contenía idéntica previsión, referida a un proyecto de Ley de promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Ante el incumplimiento del plazo en ambos casos y a instancias del CERMI, se iniciaron actuaciones con las Secretarías de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y de Empleo, y se recomendó proceder, con la mayor brevedad, a aprobar las normas reglamentarias que sean necesarias para que las personas con discapacidad intelectual límite, puedan ver reconocida su situación y acogerse a las medidas que están en vigor y a las que puedan adoptarse en el futuro (Recs. 30 y 31/2013). Aun uando ambas Secretarías de Estado manifestaron aceptar las recomendaciones e informaron de la iniciación de los trabajos conjuntos para hacerla efectiva, al finalizar 2013 no se había aprobado dicha norma (12031703).

8.4.2. Actuaciones sobre accesibilidad

Un año más, se han tramitado actuaciones con diferentes municipios para solicitar información sobre problemas de reserva de plazas de aparcamiento para personas con discapacidad. En Almansa (Albacete) y Numancia de la Sagra (Toledo) las actuaciones finalizaron con resultado favorable (12012783 y 12246214).

En cuanto a la accesibilidad en aparcamientos públicos, y tras una larga actuación de la Institución, se ha logrado que el Ayuntamiento de Madrid instale finalmente el ascensor en el aparcamiento de la Plaza de Ramales, que estaba planificado desde el inicio del proyecto (07033817).

Continúan abiertas las actuaciones sobre la regulación del acompañamiento por perros de asistencia, a personas afectadas por discapacidades distintas a la visual. Con ese fin, se ha solicitado a los organismos competentes de la Región de Murcia y de la Ciudad Autónoma de Ceuta que examinen la posibilidad de regular esta situación, sin condicionarla a la previa aprobación de una norma estatal.

Respecto del resto de actuaciones, las consejerías competentes del Principado de Asturias, Canarias y Extremadura han indicado que estudiarán la cuestión, aunque sin adelantar un criterio; las de Andalucía, Aragón, Navarra y la Ciudad Autónoma de Melilla han comunicado su previsión de adoptar

la regulación solicitada; en Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y La Rioja están en tramitación proyectos de ley en sus respectivas asambleas parlamentarias, y las autoridades de Castilla y León se encuentran en plazo para la remisión de la correspondiente iniciativa legislativa. Esta materia se encuentra ya regulada, aunque está pendiente de desarrollo reglamentario en las comunidades autónomas del País Vasco, Illes Balears y Galicia (12011224 y 15 relacionadas).

8.4.3. Autonomía personal en el acceso a internet en centros residenciales

En una actuación iniciada a partir de la queja de un residente en el centro de San Andrés de Rabanedo (León), dependiente del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), se puso de manifiesto la dificultad existente para que los residentes pudieran hacer un uso no restringido de las nuevas tecnologías. Las razones alegadas para no autorizar la línea individual de datos, que el interesado había solicitado a su costa, era que, al existir una red pública accesible por Wi-Fi, resultaba peligroso para la seguridad y la imagen pública del Instituto admitir la coexistencia de redes.

Examinado el asunto, se formuló a la Dirección General del IMSERSO la Recomendación 189/2013, al apreciar que sus criterios sobre seguridad informática desconocen el vínculo residencial, y tratan a los residentes como meros visitantes, impidiéndoles el libre acceso a la información y a las nuevas tecnologías por una inadecuada definición de la política de redes. En la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido contestación a esta resolución (12035858).

8.5. ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

Los ingresos de personas mayores en centros residenciales son, frecuentemente, convenidos entre los familiares del interno y el centro. En ocasiones, se llega a pactar un auténtico régimen del internamiento, en el que se tasan las visitas que puede recibir, las salidas al exterior o las comunicaciones telefónicas o postales; todo lo cual resulta atentatorio a derechos constitucionales básicos.

Esta Institución constató que, en los centros de mayores de la Comunidad de Madrid, se consideraba suficiente la autorización del tutor del residente para establecer las limitaciones señaladas, con la justificación de salvaguardar la integridad física y psíquica del mismo.

Por ello, se remitió a la Consejería de Asuntos Sociales la Recomendación 33/2013, para que se suprima dicha práctica, puesto que las referidas limitaciones requerirían autorización judicial. Al mismo tiempo, se recomendaba que, cuando se produzca deterioro en la capacidad de los residentes con posterioridad a su ingreso voluntario, los responsables de los centros lo comuniquen al Ministerio Fiscal, a efectos de que se adopten las medidas de protección pertinentes. La recomendación fue aceptada plenamente y, por parte del Director General del Mayor, se cursaron instrucciones a los directores de los centros de mayores para su cumplimiento (12012159).

El ordenamiento jurídico también reconoce el derecho de los usuarios de los centros públicos de servicios sociales a la participación democrática en la vida de los centros. El contenido de este

derecho tiene mayor alcance que la posibilidad de presentar quejas y reclamaciones o realizar sugerencias. La plena efectividad de este derecho requiere del desarrollo de los sistemas de representación y participación de los propios usuarios o de sus familias.

Por tal razón, se realizaron actuaciones de seguimiento de la aprobación de un reglamento de régimen interno para los centros de mayores de gestión indirecta de la Comunidad de Madrid. En dicho reglamento queda recogido el régimen electoral y de funcionamiento de los consejos de usuarios, los cuales iniciaron su funcionamiento a mediados del año 2013 (11021198).

En 2011 se inició una actuación de oficio, ante la noticia de la muerte violenta de una anciana a manos de otro residente en un centro geriátrico dependiente del Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears). Tras una larga tramitación, se recomendó a la citada Administración (Recomendación 150/2013) el establecimiento de un protocolo que contemple las medidas de observación, seguridad y vigilancia que han de adoptarse con residentes cuyo comportamiento o patologías presenten indicios de riesgo para sí mismos o para otras personas con las que deban relacionarse. La recomendación ha sido aceptada y se encuentra en fase de materialización, por lo que se continúa su seguimiento (11018416).

Los problemas de liquidez económica de las administraciones públicas están afectando también a los conciertos de plazas residenciales para personas mayores. Las continuas demoras en los pagos, que alcanzan entre los 4 a 6 meses, ponen en riesgo la viabilidad de recursos creados por iniciativa social. A ello, se añade la reducción en el número de plazas concertadas, ya que, en muchos casos, no se cubren las plazas que van quedando vacantes, a pesar de que continúan recibiéndose quejas por la lentitud de las listas de espera para acceder a estos recursos (12030246, 13006599, etc.).

La situación de las listas de espera motivó el inicio de actuaciones, todavía en curso, con algunas administraciones autonómicas, para determinar el grado de transparencia de las mismas. Las medidas de transparencia deberían permitir a los interesados conocer el proceso de atribución de plazas y el lugar que ocupan en la lista de espera (13009413 y 13018667).

También se ha constatado la incidencia negativa que está teniendo la aplicación de la Ley de dependencia, en la prestación de servicios sociales a personas que mantienen cierta autonomía, pero necesitan un apoyo para la permanencia en el hogar, ya que los convenios firmados entre los ayuntamientos y las comunidades autónomas han priorizado la prestación de servicios a las personas dependientes. Se ha llegado, incluso, a excluir servicios como la teleasistencia a las personas que no tienen reconocido un grado mínimo de dependencia o a quienes tienen un grado que aún no disfruta de cobertura. La última información recibida respecto a la Comunidad de Madrid indica que se están revisando los citados convenios para evitar este efecto perverso (12106987).

8.6. SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

El análisis conjunto de las numerosas quejas recibidas en este ámbito pone de manifiesto que los ciudadanos perciben un deterioro del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Las cuestiones que aparecen de modo recurrente son: la demora en la gestión de los

expedientes, la falta de una financiación adecuada, la reducción de la cuantía de las prestaciones y el consiguiente incremento en las aportaciones de los beneficiarios al coste de los servicios, el endurecimiento de las valoraciones, las consecuencias del nuevo régimen de incompatibilidades entre prestaciones y las significativas diferencias entre comunidades autónomas en cuanto al nivel de protección.

También debe señalarse que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 86/2013, ha declarado inconstitucional la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008, que variaba el sentido del silencio administrativo en materia de reconocimiento de la situación de dependencia, tal y como solicitó el Defensor del Pueblo hace cinco años. El texto de dicha sentencia puede consultarse en la parte segunda de este informe.

8.6.1. Reconocimiento y gestión de las prestaciones

En lo referido a las demoras en la valoración y reconocimiento del grado de dependencia, así como la determinación y asignación de las prestaciones o servicios del correspondiente Programa Individual de Atención (PIA), se observa que en algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid, Región de Murcia y la Comunitat Valenciana, se produce la paralización de las resoluciones de PIA, especialmente las que reconocen prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, ante la falta de fondos para abonarlos. Ello ha motivado la formulación de un relevante número de recordatorios sobre el deber legal de resolver las solicitudes formuladas de forma expresa y en los plazos previstos (12006507, 12021812, 12285921, entre otras).

A finales de 2013, y ante el incremento de las quejas recibidas sobre el referido asunto, se han iniciado actuaciones complementarias con las administraciones autonómicas de Andalucía, Región de Murcia y la Comunitat Valenciana, con el fin de analizar el funcionamiento global de la gestión del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia que parece tener paralizada la tramitación de un alto número de quejas (12001272, 13002847 y 13008471).

También se han constatado demoras, de hasta 18 meses, en la resolución de los recursos de alzada. Sobre este asunto, la Comunidad de Madrid informó de que la gestión había mejorado gracias a una mayor dotación de personal. Como prueba de ello señalaba que la resolución de recursos se había triplicado en 2012 respecto a años anteriores, y que la previsión para 2013 era llegar a los 1.900, lo que supondría un 62 por ciento más de resoluciones que el año precedente (12004986).

La carencia de presupuesto y la voluntad de asegurar la excepcionalidad de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, puede conllevar una demora inaceptable en el pago de las prestaciones reconocidas. Determinadas administraciones, aludiendo a problemas de liquidez, han postergado dichos pagos y el de los efectos retroactivos. Este tipo de quejas son siempre admitidas a trámite, aunque sólo en contadas ocasiones se logra obtener compromiso de abono en fechas ciertas.

Aunque resulta menos frecuente el impago de las prestaciones vinculadas al servicio, cuando se produce y prolonga en el tiempo puede afectar seriamente a la capacidad económica de la

familia o implicar el abandono del servicio, ante la imposibilidad de asumir su coste con medios particulares (13009255 y 13018667).

En algunas comunidades autónomas la cuantía de las prestaciones, resultante de la aplicación de la nueva normativa autonómica, es notoriamente inferior a la que resultaría de la aplicación de los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del sistema de atención a la dependencia y los criterios para su participación económica en las prestaciones del sistema, aprobados por Acuerdo de 10 de julio de 2012 en el Consejo Territorial.

Este es el caso de Castilla y León que, a través de la Orden FAM 644/2012, de 30 de julio, procedió a reducir los importes de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar. La Administración autonómica lo justifica en la necesidad de lograr un mayor equilibrio entre las prestaciones económicas y los servicios del catálogo. Esta Institución ha señalado que para lograr ese propósito no basta con la reducción de las prestaciones económicas, sino que es imprescindible asegurar la existencia de servicios profesionalizados con capacidad para atender a la demanda real en plazos razonables (12280995).

Los ciudadanos también han expresado su malestar por la falta de información con la que se ha procedido, en la mayoría de los casos, a modificar la cuantía de las prestaciones (10013838, 13008657, 13023906, entre otras).

La participación de los usuarios en la financiación de las prestaciones que reciben se realiza conforme a la regulación autonómica correspondiente, dando lugar a notables diferencias en función de la residencia del beneficiario. A ello se unen nuevas desigualdades, cuyo origen está en que los convenios entre las comunidades autónomas y las administraciones locales que dejan, en muchos casos, en manos de los ayuntamientos la determinación del coste de los servicios que gestionan. A este respecto se encuentran en curso dos actuaciones con los ayuntamientos de Azuqueca de Henares y Madrid (13011317 y 13026240).

El aumento en la participación económica de los beneficiarios ha supuesto, en ocasiones, un incremento de más de un 75 por ciento sobre el coste inicial. En algunos casos se ha logrado que la Administración efectúe un nuevo cálculo más beneficioso para el interesado (12037334).

Atendiendo a la necesidad de garantizar la prestación efectiva del servicio, también se han iniciado, de oficio, actuaciones, ante la noticia de que el Ayuntamiento de Jaén iba a denunciar el convenio firmado con la Junta de Andalucía para la prestación del servicio de ayuda a domicilio. La Administración municipal justifica esta decisión por los graves retrasos en los pagos por parte del Gobierno autonómico (13031582).

8.6.2. Traslado de residencia de personas dependientes

El hecho de que una persona en situación de dependencia traslade su domicilio de una comunidad autónoma a otra genera distorsiones a la hora de recibir las prestaciones que tiene reconocidas.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad ha ido informando a esta Institución del avance de los trabajos del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, en la búsqueda de soluciones. Así, en la reunión del 16 de

enero de 2013, se aprobó un proyecto de reglamento a través del cual se pretende conformar un sistema de traslados más eficiente. Sin embargo, el Real Decreto 1050/2013 no se publicó hasta el 31 de diciembre de 2013.

El sistema, recogido en el artículo 17 de dicha norma, se articula a través del IMSERSO, que recibirá la comunicación del traslado de la comunidad autónoma de residencia y deberá remitirla a la de destino en un plazo de 5 días. La comunidad que recibe al beneficiario debe resolver las necesidades de la persona dependiente de la forma más inmediata posible, con el límite máximo de 60 días. La Administración de origen mantendrá, durante dicho plazo, el abono de las prestaciones económicas reconocidas y sustituirá el derecho a los servicios por una prestación económica vinculada a aquellos. Atendiendo a la experiencia que ofrece la tramitación de quejas, es fácil anticipar que el sistema sólo puede funcionar si la Administración de acogida revisa los Programas Individuales de Atención en el plazo previsto, circunstancia que en este momento está lejos de producirse en la generalidad de los casos (12012570).

8.6.3. Revisión de programas individuales de atención

Las variaciones en el grado de autonomía de las personas para realizar las tareas de la vida diaria justifican el inicio de expedientes de revisión del grado de dependencia, sea a solicitud de los propios interesados o de oficio. Con relación a estas revisiones se han recibido reclamaciones por demoras en la tramitación y también, en número creciente, por el reconocimiento de un grado inferior de dependencia al preestablecido; lo que conlleva la pérdida del derecho a las prestaciones o servicios previamente reconocidos.

Como consecuencia de una de estas revisiones, se ha llegado a reclamar a una ciudadana la devolución de la cuantía percibida durante el año anterior a la fecha de la nueva resolución. La norma aplicable al caso contempla dos posibilidades para la efectividad de la modificación reconocida: la de la fecha de la resolución que la declare o desde el día siguiente al cumplimiento del plazo máximo para resolver el procedimiento. La opción entre ellas deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 57 de la Ley 30/1992, que dispone que los actos son válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten y, con carácter excepcional, podrá otorgársele eficacia retroactiva cuando produzcan efectos favorables al interesado.

La Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aceptó la Sugerencia 140/2013 y procedió a la modificación de la resolución emitida, dando validez a su contenido desde la fecha de su emisión y revocando la reclamación de cantidades indebidamente percibidas (12012582).

8.6.4. Cómputo de prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en el acceso a rentas de integración para personas con discapacidad

Tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se comprobó que los ingresos de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar podían afectar a los beneficiarios de

pensiones de jubilación e invalidez no contributivas. En concreto, estas nuevas prestaciones se consideraban como ingresos del beneficiario minorando la cuantía de la pensión no contributiva.

Para evitar este efecto no deseado, en mayo de 2007, se excluyó del cómputo de rentas o ingresos a efectos de prestaciones no contributivas las prestaciones económicas y en especie otorgadas a las personas en situación de dependencia. Sin embargo, al modificar el apartado relativo a las prestaciones de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad (LISMI), no se hizo la misma exclusión.

En la práctica, siguiendo una aplicación estricta de las normas citadas, las administraciones públicas están computando los ingresos procedentes de prestaciones económicas para personas en situación de dependencia como un ingreso más del beneficiario que, según su importe u otras posibles rentas, puede suponer la pérdida del derecho a percibir las prestaciones de la LISMI y, en muchos casos, la obligación de devolver lo ya percibido por no conocer, en su momento, la implicación que una prestación podía tener sobre la otra.

En una interpretación integradora de ambos preceptos, no parece razonable privar a una persona con discapacidad en situación de dependencia de la prestación con la que hace frente a su manutención y vestido, al concederle una ayuda para que un tercero le atienda en el domicilio. Si se hace, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar dejará de cumplir su finalidad y se destinará al alimento y vestido.

Dichas consideraciones no tuvieron acogida favorable por parte del IMSERSO que se ha mantenido inflexible en su interpretación de las normas citadas, recordando, además, que las personas que hayan perdido el derecho al subsidio LISMI no podrán recuperarlo, al tener la consideración de un derecho a extinguir. Esta Institución no comparte estos planteamientos y considera que, por razones de justicia material, no deben computarse las prestaciones otorgadas a las personas en situación de dependencia, a efectos de otorgamiento de las prestaciones de la LISMI (11023540).

8.7. FAMILIAS NUMEROSAS

Como en años anteriores, se han recibido quejas de ciudadanos que reclaman la modificación de la Ley de familias numerosas para ampliar los supuestos de reconocimiento. Las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010 instaban al Gobierno de la nación a realizar dichas modificaciones, pero, como se indicó el pasado año, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad no lo consideraba posible en atención al contexto de dificultad económica. En cambio, anunciaba la elaboración de un Plan integral de apoyo a la familia que contemplaría un conjunto de medidas a desarrollar por diversos ministerios y que se ha aprobado en 2013.

Se han detectado algunos problemas de trámite en la emisión y renovación de los títulos de familia numerosa, que han sido solventados por la Administración correspondiente, incrementando los medios personales y materiales. A título ilustrativo, la Comunidad de Madrid hacÍa referencia a la tramitación en 2012 de 7.110 nuevos títulos, 13.532 renovaciones y a la emisión de unas 70.000 tarjetas individuales (12255405, 12283765 y 13028920).

Entre los beneficios que el ordenamiento reconoce a los integrantes de las familias numerosas, se encuentra el incremento del límite de ingresos que se tiene en consideración para poder percibir la prestación de la Seguridad Social por hijo a cargo menor de 18 años. Las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social interpretaban que al cumplir el mayor de los hijos 18 años dejaba de estar a cargo de la familia y, por tanto, no debía computarse para calcular el límite de ingresos de la unidad familiar. Esta interpretación suponía no sólo la supresión de la prestación para el afectado sino también para sus hermanos menores.

La Ley 40/2013, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, considera que forman parte de dicha familia los hijos solteros y menores de 21 años, edad que se amplía hasta los 26 años mientras permanezcan estudiando. Esta Institución puso de manifiesto que un planteamiento de este tipo resultaba más adecuado.

Finalmente, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social modificó el criterio admitiendo una interpretación del precepto, según la cual el límite de ingresos de aquellas familias que tengan título de familia numerosa vendrá dado por el número de hijos a cargo, conforme a dicha ley, sin perjuicio de que únicamente proceda reconocer la asignación de la Seguridad Social por los hijos menores de 18 años o mayores de dicha edad afectados por una discapacidad (12012620).

8.8. PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

8.8.1. Rentas de garantía social

Entre las prestaciones económicas, las quejas más numerosas han estado referidas a la tramitación de las rentas mínimas. Sólo en la Comunidad de Madrid, se han tramitado más de 170 quejas con la Consejería de Asuntos Sociales por este motivo, en las que se ha apreciado demoras medias superiores al año (13004909 y relacionadas).

La Administración autonómica enfatiza la complejidad del procedimiento ya que, aparte de la valoración de las solicitudes nuevas, hay que gestionar los procedimientos de revisión anuales. La Consejería de Asuntos Sociales indicó que estaba trabajando en la aprobación de un nuevo reglamento de la Renta Mínima de Inserción para agilizar los procesos. También señaló que se procuraba, en lo posible, aumentar la dotación del personal y su formación.

En el resto de las comunidades autónomas, aunque no se han detectado incrementos tan significativos de quejas, se aprecia la subsistencia de problemas comunes y frecuentes: el aumento del número de solicitudes, las limitaciones de la disponibilidad presupuestaria y el insuficiente número de personal que tramita los expedientes.

Algunas comunidades, como la Comunitat Valenciana, han modificado la normativa de esta prestación, estableciendo como fecha de efectos la de la resolución en lugar de la de solicitud, lo que ha derivado en la disconformidad de los solicitantes de estas prestaciones, que quedan de este modo más expuestos a las demoras administrativas (12009996).

Además, en algunos casos, las solicitudes se resuelven en función de las disponibilidades presupuestarias, pese a que la mayoría de las comunidades autónomas han configurado legalmente estas prestaciones como derechos subjetivos.

Así procede la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia, que desconociendo el carácter de derecho subjetivo con el que se configura dicha renta en aquella comunidad, afirmaba que el ciudadano no podría acudir a los tribunales a reclamar su derecho, ya que siempre se podría argumentar que no se daban las condiciones subjetivas exigibles o que no existían las disponibilidades presupuestarias suficientes.

Esta Institución le dirigió un recordatorio del deber legal de resolver y garantizar la percepción de la cantidad concedida con el objeto de dar plena vigencia a la misma. Asimismo, se siguen actuaciones para que se desarrolle reglamentariamente la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de la Renta Básica de Inserción (13002854 y 13012028).

Se han formulado, igualmente, diversos recordatorios del deber legal de resolver en tiempo y forma por demoras en solicitudes a las Consejerías competentes de Andalucía, Comunidad de Madrid y la propia Región de Murcia, así como a Cantabria y a Canarias por demoras en la resolución de recursos de alzada (11008775, 12035056, 12277625, 13002854, etc.).

8.8.2. Nutrición infantil

El efecto de la crisis económica sobre las economías familiares está siendo extenso y prolongado. Por ello, se iniciaron actuaciones de oficio con todas las comunidades y ciudades autónomas para examinar el impacto de la pobreza en la nutrición de los niños y niñas, así como para conocer las intervenciones específicas que pudieran estar llevándose a cabo o proyectándose, para garantizar la alimentación básica de los menores que vivan en hogares con privaciones materiales que puedan afectar a su nutrición. En especial, a esta Institución le preocupaba que durante el período de vacaciones escolares, el cierre de los comedores pudiera agravar situaciones de precariedad.

Las respuestas obtenidas de las administraciones pueden desglosarse en cuatro grupos:

- Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla mantienen programas específicos con enfoques diversos, tales como planes de inclusión, incremento de partidas presupuestarias destinadas a becas de comedor, el mantenimiento de comedores escolares abiertos en la época estival o la apertura de comedores sociales.
- En Aragón, Principado de Asturias e Illes Balears se han adoptado medidas o están en fase de estudio de impacto. En el caso de la Comunitat Valenciana se informó de que se había constituido una mesa de diálogo con las entidades sociales para abordar un plan de actuación sobre la pobreza infantil.
- Un tercer grupo de comunidades autónomas: Cantabria, Castilla y León, la Comunidad de Madrid, Galicia, La Rioja, Navarra, el País Vasco, y la Región de Murcia manifiestan no tener detectado un problema estructural, aunque consideran que la red general de cobertura, basada en rentas de integración, ayudas de emergencia y, en algún caso,

comedores sociales, es suficiente para atender las necesidades que puedan producirse en este ámbito.
- La respuesta de Castilla-La Mancha establecía una conexión directa entre los problemas de malnutrición con eventuales situaciones de riesgo e incluso de desamparo, lo que motivaría la intervención de los servicios de protección a la infancia.

A la vista de las respuestas recibidas, el Defensor del Pueblo valora de forma positiva los programas de las comunidades autónomas para luchar contra la exclusión social, si bien considera que la nutrición infantil debe atenderse a través de programas específicos por los siguientes motivos:

- Los menores con problemas de nutrición precisan medidas rápidas para que esa situación no sea lesiva en su desarrollo físico e intelectual, lo cual es, a veces, incompatible con las demoras para la concesión de una renta de integración (en algunos casos hasta 18 meses).
- Las rentas de inserción no llegan a todos los que las necesitan en todas las comunidades autónomas.
- La renta de inserción y otras ayudas generalistas están concebidas como prestaciones genéricas de garantía para el conjunto de una unidad familiar, y no aseguran que la alimentación de los menores constituya una prioridad (13023563 y 18 actuaciones relacionadas).

Cabe esperar que la puesta en marcha del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que tiene entre sus objetivos apoyar prioritariamente a las familias con hijos menores y reducir la pobreza infantil, permita dispensar a este asunto una atención preferente.

9. VIVIENDA

9.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Ayudas públicas a la vivienda, supresión e impago: la actuación del Defensor del Pueblo en esta materia ha estado marcada en 2013 por estos hechos.

Sigue aumentando el número de quejas tras reorientarse la política de ayudas. La mayoría de las quejas recibidas se refiere a su supresión y a la demora en el pago de las subvenciones concedidas tanto por la Administración General del Estado como por las comunidades autónomas, conforme a sus correspondientes planes.

Las actuaciones de esta Institución ante los organismos autonómicos son más frecuentes que ante el Ministerio de Fomento, porque la concesión de las ayudas estatales se realiza a través de la comunidad autónoma. Destaca el elevado número de actuaciones iniciadas ante la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana.

Una de las referencias generales en la actuación del Defensor del Pueblo es el **Plan estatal de vivienda 2013-2016,** aprobado en abril de 2013. Enseguida padeció una reforma indirecta, con la supresión de varias líneas de ayuda del Plan por la Ley 4/2013 (especialmente la subsidiación de préstamos). Además, cuando se redacta el presente Informe aún no se ha dictado la Orden del Ministerio de Fomento para desarrollar el Plan.

El objetivo general del Plan es la mejora de la vivienda como activo. Ese objetivo incluye la posibilidad de que sean beneficiarias de líneas de ayuda las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.

También se está estudiando, como consecuencia de la tramitación de muchas quejas individuales, iniciar una actuación de oficio ante el Ministerio de Fomento para obtener información sobre las comunidades autónomas que tienen pendiente de justificar **los pagos de planes de vivienda anteriores,** y su cuantía (disposición adicional primera del Real Decreto 233/2013, que aprueba el plan estatal de vivienda 2013-2016).

Interesa el caso particular de la Comunitat Valenciana, que ha diseñado un sistema para pagar las ayudas ya concedidas. Conocer si ha sido efectivo y cuántas ayudas quedan por pagar. Por otra, informar sobre el problema que está ocasionando el endeudamiento de los particulares con los bancos, por tener reconocidas las ayudas y no recibir su pago.

Renta básica de emancipación de los jóvenes (RBE): el nuevo plan estatal posibilita que se emplee parte de los recursos presupuestarios asignados, para dotar sistemas informáticos que faciliten el intercambio de datos e información del Ministerio de Fomento con las Comunidades Autónomas. Ha habido problemas especiales en la tramitación de la RBE en Cataluña, Comunitat Valenciana y Andalucía, por lo que interesa conocer del ministerio si efectivamente ha sido así.

La venta de viviendas de protección pública a empresas privadas es una de las preocupaciones de esta Institución, y una nueva causa de queja. Los motivos aducidos por los reclamantes

son dos: los inquilinos, que se muestran preocupados aunque la Administración Autonómica les explica que su situación no se ha alterado; y quienes tienen una opción de compra, que aducen no habérseles dado derecho de tanteo.

Es cierto que la ley de arrendamientos urbanos no reconoce el derecho de tanteo si lo que se vende es el edifico entero, pero ha de considerarse distinto para el inquilino que el dueño sea un instituto público que una empresa privada.

Será en 2014 cuando sean tratadas estas quejas, examinar el derecho de tanteo entre el inquilino y la nueva empresa dueña, los posibles perjuicios, los precios de venta, etcétera. La nueva legislación local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) permite a los municipios destinar su patrimonio público inmobiliario a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento.

9.2. PLANES DE VIVIENDA

Plan estatal: esta Institución ha recibido en 2013 numerosas quejas como consecuencia de la supresión de las ayudas públicas estatales a la vivienda, que se produjo primero a través del artículo 35 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; y posteriormente con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

Aunque el tenor literal del artículo 35 del Decreto-ley 20/2012 se refería únicamente al Plan vigente en ese momento (Plan 2009-2012), el Ministerio de Fomento interpretó que era aplicable a todas las ayudas a la vivienda, incluyendo las ya reconocidas bajo planes anteriores. Esto motivó numerosas quejas de los ciudadanos, que veían suprimidas con carácter retroactivo las ayudas que tenían concedidas desde hacía años. Las prórrogas de la subsidiación de préstamos otorgados al amparo del Plan 2005-2008 fueron las más afectadas. Se iniciaron actuaciones con el Ministerio de Fomento, que se amparó en la interpretación realizada del citado artículo por la abogacía del Estado.

Esta Institución, tras analizar el informe de la abogacía del Estado, formuló unas recomendaciones al Ministerio de Fomento (Resolución 158/2013), en el sentido de modificar el criterio seguido hasta entonces y limitar la supresión de las ayudas al Plan entonces vigente (2009-2012). Sin embargo, el Ministerio rechazó las Recomendaciones, por lo que se cerraron las actuaciones, manifestando al Ministerio las graves consecuencias para los ciudadanos (12026817 y otras)[9].

A pesar de esta supresión, la Comunidad de Madrid ha seguido otorgando ayudas una vez entrado en vigor el real decreto-ley. Esta disparidad de criterio ha originado la apertura de actuaciones con la Comunidad de Madrid (13024409 y relacionadas).

[9] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

La supresión posterior de las ayudas, mediante la Ley 4/2013, también fue objeto de estudio a raíz de una solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad. Tras ponderar las razones de los solicitantes, se consideró que no había vicios de inconstitucionalidad, por lo que se desestimó la petición. Esta misma ley también suprimió la RBE, cuestión que a su vez motivó numerosas solicitudes, igualmente, de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que tampoco fue estimada, dado que se consideró una opción política que no vulnera el orden constitucional (13025656 y 13016763).

En relación con lo anterior, las dificultades de algunas comunidades autónomas para gestionar las ayudas estatales, ha ocasionado numerosas quejas. Al abrir actuaciones con la comunidad autónoma y con el Ministerio de Fomento, éste ha respondido indicando la falta de justificación de importantes cantidades por aquellas, con cargo a los planes de vivienda estatales; es el caso de Andalucía (12010226, cerrada al estar actuando el Defensor del Pueblo Andaluz) y Comunitat Valenciana (12124508).

La supresión de las ayudas a las cooperativas de vivienda ha motivado la formulación de recomendaciones al Ministerio de Fomento para que considere la posibilidad de hacer un estudio, junto con la Confederación de Cooperativas de Vivienda de España, para establecer un período transitorio de ayudas para este tipo de viviendas (13022771).

Resolución de solicitudes: en enero de 2013, a la vista de que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía hay pendientes de resolución más de 7.500 solicitudes de ayuda del Plan de vivienda 2005-2008, se dirige un Recordatorio de deberes legales a la Consejería de Fomento y Vivienda. En síntesis, se le recuerda que no debe admitir más resoluciones de ayudas a la vivienda ya que se ha llegado al límite de la dotación presupuestaria para atenderlas, y que deben ser desestimadas formalmente las que quedan, ya que no se dispone de financiación estatal ni autonómica (Resolución 207/2013, actuación 10034555).

Planes autonómicos: efectos de la supresión del cheque vivienda sobre solicitudes en curso, Comunidad de Madrid: en octubre de 2012 se inició una actuación de oficio con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid. Más de 60 interesados habían presentado quejas, manifestaban que si ese centro directivo hubiera tramitado y resuelto sus respectivos expedientes dentro del plazo de seis meses establecido para ello, se les habría reconocido el cheque vivienda solicitado, antes de que fuera suprimido.

Se realizaron las siguientes Recomendaciones:

1. Informar a los solicitantes de ayudas para la adquisición de vivienda que se encuentren en trámite del criterio seguido en cuanto al orden de tramitación. En particular, del hecho de que hasta que la promoción relativa a su vivienda no haya sido objeto de calificación definitiva, no se procederá a tramitar la solicitud de ayuda.
2. Revisar el criterio de tramitación e incluir la posibilidad de utilizar fórmulas de gestión de colaboración entre administraciones públicas, e incluso con el sector privado, en aras a agilizarla».
3. Estudiar alternativas para lograr disponibilidad presupuestaria y poder así hacer frente al pago de las cantidades reconocidas, tales como promover la aprobación de un crédito extraordinario o de un plan de disposición de fondos con carácter plurianual (por ejemplo, cinco años). Se está a la espera de la respuesta de la Comunidad de Madrid (12028600 y otras).

Retraso en los pagos del cheque vivienda en la Comunitat Valenciana y criterios de prioridad de pagos: en abril se abrió una actuación con la Generalitat Valenciana. Solicitaba información sobre el número de expedientes reconocidos y pendientes de pago, las cuantías debidas, las previsiones de fondos y el calendario y criterios de prioridad del pago.

La Generalitat responde que hay unos 14.000 expedientes pendientes de tramitación, por un importe global cercano a los 140 millones de euros. Quedaba por pagar aproximadamente el 18,71% de las ayudas ya reconocidas. La Generalitat iba a articular tres vías para la gestión de las ayudas ya reconocidas: una para hacer frente a los anticipos bancarios (a través de subvenciones nominativas), otra para las ayudas a colectivos especialmente vulnerables (instrumentada en la Orden 12/2013, de 24 de junio, dirigida a priorizar el pago a unidades familiares con un umbral de renta por debajo de 1,5 veces el IPREM, en los que concurran circunstancias de especial vulnerabilidad de carácter socioeconómico), y una tercera para las ayudas al resto de colectivos. En cualquier caso el abono total de las ayudas dependería de las disponibilidades presupuestarias, por lo que no podía anticipar una previsión de calendario de pagos.

En el caso de las ayudas cuya tramitación no pudo completarse, hay dos vías de tramitación de los pagos: una en la que se incluyen, con carácter general, todas las resoluciones de concesión de ayudas y cuya prelación está basada en el riguroso orden de entrada de la solicitud, y otra para los beneficiarios que se hayan acogido a la posibilidad –abierta a todos los receptores de las ayudas– de solicitar el anticipo de la subvención a las entidades financieras con las que la Generalitat había establecido convenios al efecto, de conformidad con el apartado 4 del artículo 34 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, general de subvenciones (12246513, 12123716, 12124079 entre otras).

La cuestión de los anticipos también ha generado problemas a los ciudadanos. Es el caso de quienes tienen otorgada una ayuda al alquiler, que la Administración autonómica no ha abonado. Los interesados fueron a un banco a pedir un préstamo contra dicha resolución de reconocimiento de la subvención, pero ésta aún no ha sido pagada y los afectados se encuentran en deuda con la entidad bancaria (12122076).

Son frecuentes las quejas por retraso de los pagos de subvenciones autonómicas ya reconocidas. En la mayoría de los casos la administración responde que se debe a la falta de liquidez presupuestaria, por lo que esta Institución ha sugerido que se utilice el dinero que se libera de los presupuestos autonómicos, como consecuencia de la aplicación del mecanismo de pagos a proveedores del Ministerio de Hacienda. Ha sido el caso de la Comunitat Valenciana (12123716, entre otras), Región de Murcia (12272621), Castilla-La Mancha (13023823) y Canarias (12013380).

9.3. ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Esta Institución se ha interesado también por diversas cuestiones relativas a la solicitud y adjudicación de vivienda pública por los ciudadanos.

Así, respecto a los registros públicos de demandantes de vivienda protegida, el 19 de octubre de 2011 se formuló una Recomendación a la Comunidad de Madrid (Resolución 05687/2011) sobre el establecimiento del Registro Público de Demandantes de Vivienda en Protección de la

Comunidad de Madrid. Tras responder la Comunidad de Madrid que dicho registro se había constituido mediante la Orden 5042/2009, de 21 de diciembre, por la que se establece el procedimiento de tramitación de las ayudas financieras a la adquisición de viviendas previstas en Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, esta Institución se dirigió de nuevo a la Comunidad de Madrid para conocer los criterios de funcionamiento del Registro y su normativa de desarrollo, ya que, actualmente, no hay ninguna regulación sobre el tema (10008415). La Comunidad de Madrid no ha respondido a esta petición.

El hecho de que dicho registro no exista tiene repercusiones importantes, como es el que los solicitantes de vivienda desconocen su orden de prelación, o si avanzan en la lista de posibles adjudicatarios de año en año. Esto es especialmente grave respecto a la solicitud de vivienda por situaciones de especial necesidad, y motivó que en 2012 se dirigieran dos sugerencias a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid (Resoluciones 06064 y 06066/2012) para activar la disponibilidad de viviendas para los cupos de especial necesidad.

En concreto, se sugerían medidas como la recuperación posesoria de viviendas de dos dormitorios del IVIMA que estén vacantes porque sus adjudicatarios hayan fallecido, renunciado o abandonado la vivienda; las ocupadas por personas sin título legítimo; las que están siendo ocupadas legalmente por unidades familiares que actualmente ya no son adecuadas por tener menos miembros que antes, y medidas análogas.

Alternativamente, se sugería la posibilidad de subvencionar el alquiler de las viviendas que no pertenecen al patrimonio del IVIMA, de modo que las familias puedan destinar al capítulo de vivienda menos recursos económicos.

El informe oficial puso de manifiesto que no resultaba posible atender las sugerencias, puesto que el orden de baremación viene determinado por una serie de parámetros (dormitorios necesarios para la unidad familiar, grado de precariedad, recursos económicos, etcétera) y no se puede anteponer una solicitud sin incurrir en arbitrariedad. La Administración no consideró viables las alternativas ofrecidas por la sugerencia, bien por la limitación de fondos, bien porque, de manera implícita, se vino a indicar que la recuperación posesoria no resulta suficiente para atender la demanda existente para este tipo de vivienda, que ha crecido por la situación económica general (11016113 y 11016352).

Un asunto parecido sobre acceso a la vivienda en casos de especial necesidad motivó una Recomendación a la Consejería de Fomento de la Ciudad de Ceuta para que modificara la normativa respecto a los cupos (09018966). La Administración no ha contestado.

Sobre esta cuestión versan también las quejas que han finalizado con la Sugerencia, al Instituto de la Vivienda de Madrid y a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, de incluir al solicitante o adjudicatario de vivienda, que se encuentra en una situación de gran precariedad, en el Programa Social de Vivienda Integradora que lleva a cabo la Dirección General en colaboración con Cáritas (13012246).

Motivos de exclusión de las solicitudes: haber ocupado o estar ocupando una vivienda sin título suficiente. En diciembre de 2012 se recomendó a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid que, entre los motivos de exclusión de las solicitudes de viviendas con protección pública para arrendamiento con opción a compra para jóvenes, también

se contemple haber ocupado o estar ocupando una vivienda sin título suficiente para ello, salvo abandono voluntario o, alternativamente, que se inste la inclusión de alguna medida de discriminación positiva para los solicitantes que no hayan sido ocupantes ilegales de vivienda protegida. Del mismo modo, se recomendó que en la Ley que regula el régimen sancionador de viviendas protegidas se tipifique como infracción la ocupación sin título suficiente de viviendas vacías propiedad del IVIMA (Resolución 05806/2012).

En enero de 2013 la Administración responde que considera viable la primera de las recomendaciones, aunque indica que precisaría una modificación del Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid (Decreto 74/2009, de 30 de julio). Sobre la segunda recomendación aduce problemas de legalidad, relacionados con la dificultad para identificar a todos los ocupantes ilegales de una vivienda, y para probarlo. En julio de 2013 se toma nota de la aceptación parcial y se suspende la actuación a la espera de la modificación normativa comprometida. Respecto del segundo asunto, la recomendación se considera rechazada (11012308).

9.4. MODIFICACIÓN DE LA RENTA DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Esta Institución ha analizado dos tipos de problemas relativos al alquiler de viviendas de protección pública y, más concretamente, a las solicitudes de reducción de renta. En algunos casos se advierte, cuando no existe un régimen jurídico especial que regule esta cuestión, cierta discrecionalidad de la Administración a la hora de acordar la reducción de rentas.

Es el caso de las actuaciones llevadas a cabo con la Gerencia del Instituto Balear de la Vivienda, que aplica con carácter general, previo estudio de cada expediente individual, una reducción de hasta el 30% de la renta de los inquilinos que estén al corriente de pago o se comprometan a saldar su deuda en cuatro meses (12246960), o la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid, que mediante Acuerdo del Consejo de Administración decidió reducir la renta de las viviendas a adjudicar en un 10% (13008943). En ambos casos no se hacen referencias legales, lo que apunta a cierta discrecionalidad.

También se ha analizado el alcance de los compromisos de pago que ofrece el IVIMA (Comunidad de Madrid) en los supuestos de problemas para pagar la renta, derivados de situaciones sobrevenidas de desempleo, sobre todo de larga duración y, en general, en los supuestos de necesidad económica.

Estas quejas indican que el sistema de reducción de renta de la Comunidad de Madrid no es eficaz cuando la situación económica del solicitante es muy precaria. El resultado es que se ofrece la reducción de la renta como una formalidad que el adjudicatario de la vivienda no tiene posibilidad real de cumplir (13008180 y 12218202).

9.5. VENTA DE VPP A ENTIDADES PRIVADAS

En agosto de 2013 se inicia una actuación ante la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid para conocer cómo se va a desarrollar un proceso de

enajenación de 32 promociones de viviendas del IVIMA que cuentan con inquilinos en alquiler y en alquiler con opción a compra. Se solicitaron los pliegos de condiciones y una evolución de la situación en que quedarán dichos inquilinos (13025363). Esta queja se encuentra en tramitación. La Consejería remite en la actualidad escrito concluyente en el que señala que la enajenación de estas promociones no afecta a la situación jurídica de los inquilinos, que mantienen los mismos derechos y obligaciones.

Además, indica que no procede el ofrecimiento a favor de los inquilinos del derecho de tanteo, pues no se han enajenado viviendas individuales sino edificios o promociones completas.

El Defensor del Pueblo no puede compartir el criterio de la Consejería, lo cual será comunicado en próximas fechas pues, actualmente, el expediente se encuentra en trámite.

9.6. IMPAGO DE CUOTAS DE LA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DE LOS PISOS PROPIEDAD DEL ORGANISMO PÚBLICO DE VIVIENDA

Esta Institución ha recibido también varias quejas en relación con el impago de las cuotas de la comunidad de propietarios de los pisos propiedad del IVIMA. En relación con esta cuestión, en septiembre de 2012 se dirigió una Sugerencia al IVIMA (Comunidad de Madrid, Resolución 6633/2012) para que tramitara con celeridad, entre otros asuntos, las deudas pendientes por las cuotas de las viviendas vacías de su propiedad y las de sus inquilinos morosos.

En noviembre de 2012 el IVIMA acepta formalmente algunas de las sugerencias. No obstante, en el documento de aceptación señala las especiales dificultades existentes para tramitar con celeridad los procedimientos de pago de las deudas anejas a la propiedad (11022571, 13005483).

En junio de 2013 se inicia una actuación con la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid para conocer el funcionamiento del sistema de cobertura por impagos, en el marco del denominado “Plan Alquila de la Comunidad de Madrid”. Parece haber un cierto desentendimiento por los gestores del Plan (13015272). La Comunidad de Madrid no ha contestado.

9.7. RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN

Ha disminuido el número de quejas en esta materia respecto a años precedentes, como cabía esperar tras ser suprimida; únicamente quedan las rentas ya reconocidas. Con carácter general, las quejas se reducían a señalar que el interesado tenía reconocido el derecho a la RBE y que no había percibido el pago. Ahora, la mayor parte de las quejas recibidas versa sobre expedientes afectados por algún tipo de incidencia, por causa de la Administración estatal o de la autonómica. En este tipo de expedientes la solución se demora más.

Destacan los problemas en las solicitudes presentadas por los interesados en plazo, pero que no se admitieron en el sistema automático de pagos. Hay varias comunidades autónomas

afectadas: Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana. Se trata de errores y dificultades de índole informática (12034030, 13022259, 13006613, 13005857).

El Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, posibilita emplear parte de los recursos presupuestarios asignados al Plan para dotarse de sistemas informáticos que faciliten el intercambio de datos e información del ministerio con las comunidades autónomas.

9.8. VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA VACÍAS

El estudio *Viviendas Protegidas Vacías* fue presentado a las Cortes Generales el 21 de marzo de 2013.

El estudio partía de la situación de viviendas de protección pública (VPP) desocupadas, sean de propiedad particular o de las administraciones.

Era y sigue siendo preciso conocer el número de VPP vacías, sus causas, el estado de conservación de los inmuebles residenciales, así como la organización de los medios materiales y personales con que se las gestiona y qué dificultades se presentan para una acción eficiente.

Tras la presentación del estudio, se pidió a las administraciones consultadas que comunicaran la aceptación o rechazo de las recomendaciones incluidas, así como las posibles rectificaciones de errores u omisiones y su parecer sobre las cuestiones de fondo.

El estudio ha tenido buena acogida, las recomendaciones han sido aceptadas en lo sustancial y en la práctica totalidad. Además, el Ministerio de Fomento ha asegurado haber asumido las recomendaciones del Defensor del Pueblo en la preparación y aprobación subsiguiente por el Consejo de Ministros del nuevo Plan Estatal sobre Vivienda y rehabilitación 2013-2016. En concreto, ha resaltado el apoyo a la vivienda protegida en arrendamiento y la posibilidad de recalificar viviendas protegidas en venta para su puesta en alquiler.

Así pues, las propuestas del estudio están sirviendo a las administraciones de punto de referencia para revisar, cuestionar e incluso reafirmarse en cuestiones del modelo actual de gestión de las viviendas protegidas.

De las conclusiones del estudio destacaban dos:

– La conveniencia de contar con un Registro General de las viviendas protegidas, con datos proporcionados por la comunidades autónomas y grandes municipios, datos que habrían de ser homogéneos para hacer posible evaluaciones de carácter nacional.
– La conveniencia de que todo el parque de viviendas vacías se ofrezca, en alquiler, a personas y familias en condiciones que les permitan acceder a ellas sin dificultades insuperables, para lo cual el estudio proporcionaba unos indicadores de posibles valoraciones de alquiler.

Precisamente alrededor de estas dos propuestas han girado las contestaciones recibidas de las administraciones.

10. SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

10.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En materia de Seguridad Social, más del 82 por ciento de las quejas están relacionadas con **disconformidades en las prestaciones** que el sistema tiene establecidas, especialmente por las condiciones de acceso, duración, régimen de incompatibilidades o cuantía económica. El porcentaje asciende casi al 95 si se suman las cuestiones relacionadas con la cotización y recaudación de cuotas, que en buena medida han crecido por problemas relacionados con los embargos.

En esta materia, prácticamente no se han efectuado actuaciones de oficio, ya que es muy habitual la pronta recepción de quejas sobre cualquier cuestión que suscite discrepancias o dudas entre los ciudadanos. La proporción de no admisiones y admisiones está en este caso ampliamente decantada hacia las primeras, que han supuesto dos tercios de las quejas tramitadas. Se explica porque la regulación en este campo es muy minuciosa con frecuentes procesos de actualización, por lo que los conceptos jurídicos indeterminados son escasos y las lagunas del ordenamiento prácticamente inexistentes.

Sin embargo, en el ámbito de la **Seguridad Social internacional,** donde la mayoría de las quejas han de admitirse, ante la constatación de problemas para hacer efectivo el reconocimiento de prestaciones tanto por terceros países como por Estados en los que se aplican los reglamentos comunitarios. En estos casos se comprueba la actuación de la Administración española y se realizan actuaciones informativas relativas a la actividad de los organismos extranjeros, dado que el Defensor del Pueblo no puede supervisar su actuación.

La falta de indicios de irregularidad en la actuación administrativa es, con mucho, la primera causa de no admisión, aunque la no contestación a solicitudes de datos básicos para continuar con la tramitación, la ausencia de actuación administrativa previa –muy frecuente en asuntos que adquieren relevancia mediática durante su discusión legislativa o en su presentación a la ciudadanía y respecto de los que los ciudadanos quieren hacer llegar su opinión adversa– o la judicialización de los asuntos, aparecen también como causas habituales de no admisión.

Las admisiones se siguen, por orden de magnitud, con el Servicio Público de Empleo Estatal, con el Instituto Nacional de la Seguridad Social y con la Tesorería General de la Seguridad Social, que reúnen más de las tres cuartas partes de los procesos de actuación. El resto se tramitan con diversos organismos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con otros departamentos ministeriales y con servicio autonómicos de empleo.

Los tiempos de respuesta son por lo general adecuados: la emisión de primeros requerimientos ronda el 10 por ciento de las admisiones y los segundos requerimientos son poco habituales. Lo mismo puede decirse de la actitud de colaboración de estos organismos administrativos, lo que se traduce en un nivel de reconocimiento de errores y subsanación, total o parcial de los mismos, superior al 50 por ciento en las conclusiones de actuación. Los casos de discrepancia de criterios son también muy escasos. Cabe señalar, igualmente, que alre-

dedor de un 5 por ciento de los asuntos admitidos a trámite han debido concluir por haberse planteado paralelamente ante los tribunales.

En lo que se refiere a asuntos concretos, debe dejarse constancia de la recepción de más de 200.000 firmas que solicitaban la convocatoria de un referéndum, con vistas a realizar una reforma constitucional, que blinde el carácter público de las pensiones y su revalorización automática. Esta Institución ha remitido a las Cortes Generales la solicitud de los interesados, tendente a suscitar un debate sobre el modelo de pensiones y sus posibilidades de proyección futura (13024336)[10].

También ha de señalarse que se planteó a la Secretaría de Estado de Hacienda la posibilidad de incluir, entre los gastos deducibles de la base imponible del IRPF, las cotizaciones sociales de los **empleados del hogar.** Este organismo estima que este tipo de incentivos son mucho más efectivos si se articulan como ayudas públicas directas y no como beneficios fiscales en el IRPF, porque en este impuesto un gran número de ciudadanos no están obligados a declarar. Por ello, no consideró adecuada la introducción de tal medida. No obstante, esta Institución considera que resulta necesario introducir alguna fórmula para no someter a tributación la parte de las rentas dedicadas a satisfacer cotizaciones sociales de los trabajadores en hogares familiares (12000384).

10.2. SEGURIDAD SOCIAL

10.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que las empresas autorizadas en el sistema de remisión electrónica de datos (RED), con empresas subcontratadas, podrían estar teniendo acceso a datos de los trabajadores subcontratados, sin conocimiento de éstos, desconociéndose asimismo el tipo de datos a los que podían acceder.

Se requirió información a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), quien indicó que para evitar el empleo sumergido y el fraude a la Seguridad Social, había habilitado un sistema de consulta a través del sistema RED, con la exigencia de que las empresas subcontratadas autorizasen la cesión de información de alta de los trabajadores que presten servicios en la empresa principal. La respuesta aclaraba también que no se trataba de una consulta global o indeterminada, sino para un concreto trabajador y para un período específico, sin inclusión de ningún dato de carácter personal. En atención a estas explicaciones se concluyó la intervención (12086679).

También se han realizado actuaciones sobre la atención telefónica prestada por la TGSS que han permitido conocer los avances efectuados, con la implantación de un número único, de gasto

[10] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

compartido y coste económico para el usuario, y el fomento de nuevos canales de comunicación telemáticos. Desde el año 2010 existe un sistema rápido de respuesta automática para las numerosas peticiones de informes de vida laboral, que se completa con operadores telefónicos. Según los datos recibidos, esta diversificación de medios evita colapsos de líneas, desplazamientos innecesarios y reduce gastos (13016817).

Son frecuentes las quejas que pretenden la inclusión (de determinados períodos que consideran cotizados) en los informes de vida laboral de los interesados, a efectos de reconocimiento del derecho a prestaciones. La Tesorería General realiza la correspondiente revisión y modifica los datos, siempre que los interesados cuenten con elementos de prueba que acrediten debidamente tales ingresos. En la mayoría de los casos, se ha constado que la falta de elementos probatorios determina la imposibilidad de rectificación, quedando únicamente abierta la vía judicial, por posible responsabilidad empresarial (13004049,13028480, etc.).

10.2.2. Cotización y recaudación

A instancias del Defensor del Pueblo Andaluz, se solicitaron datos a la Tesorería General de la Seguridad Social respecto de los lanzamientos promovidos sobre viviendas familiares, habituales y únicas por deudas contraídas con la Seguridad Social, con frecuencia de escasa cuantía. Se preguntó si estaba prevista realizar alguna actuación, en consonancia con el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

La respuesta recibida señala que, para atenuar estas situaciones, la disposición final quinta de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores y su internacionalización, modificó la Ley del estatuto del trabajador autónomo, ampliando a dos años el plazo que necesariamente debe mediar entre la notificación de la primera diligencia de embargo y la realización material de la subasta. Se indica igualmente que la TGSS ha impartido instrucciones para flexibilizar la concesión de aplazamiento en situaciones sobrevenidas, con información al deudor de tal posibilidad antes de proceder a la subasta.

Las estadísticas sobre subastas de viviendas habituales han comenzado a realizarse en el ejercicio 2013. Tras el examen de los datos de los cuatro primeros meses del año, se ha preguntado la razón por la que la mayoría de las subastas, cerca del 40 por ciento del total, se concentran en la Comunidad Autónoma de Andalucía, especialmente en Cádiz, Córdoba y Jaén, así como en Araba/Álava (13006211).

Otro relevante número de quejas se refiere a retenciones y embargos practicados por la TGSS, en los que los interesados consideran que no se respetan los límites legales, lo que motiva que esta Institución supervise los procedimientos recaudatorios. En estas actuaciones, se ha apreciado que desde agosto de 2012, y tras algunas sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Administración ha modificado la práctica de realizar embargos simultáneos, lo que en muchos casos reducía prácticamente a la nada el importe a percibir (12012649).

A título ilustrativo, cabe citar que tras la intervención de la Institución, la TGSS devolvió el importe de un embargo en la cuenta corriente de un ciudadano, más los correspondientes intereses de demora, al comprobar que sólo ingresaba su pensión de jubilación, ya afectada por

el límite máximo de embargo, así como otras cantidades procedentes de una renta de garantía (12008349, 12031723 y 12032395).

Por otra parte, se han resuelto algunas disfunciones derivadas de problemas informáticos. En un caso, éstas impedían la mecanización de una solicitud de reducción de jornada en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, formulada por una trabajadora para el cuidado de una menor por enfermedad grave, así como la correspondiente disminución en la cotización del cabeza de familia. La Tesorería General solucionó el tema concreto e inició un expediente de devolución de ingresos indebidos. La puesta en funcionamiento de la mejora informática estará plenamente operativa en febrero de 2014, según se informó (12217157).

Otro tanto ocurría en el caso de los jóvenes emprendedores, que no podían beneficiarse de las reducciones y bonificaciones previstas en el Real Decreto 4/2013, de 22 de febrero. Tras la actuación de la Institución, se conoció que el problema informático que lo impedía había quedado solucionado entre los meses de abril y junio de 2013, y que se había comunicado a los afectados la posibilidad de plantear reclamaciones para la devolución de cuotas indebidamente cobradas (13020860).

Se ha intervenido, igualmente, respecto a la duplicidad de cotizaciones, en supuestos de compatibilidad de subsidio de desempleo en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, con trabajo a tiempo parcial. El Servicio Público de Empleo Estatal devolvió las cuotas indebidamente cobradas a los interesados, y participó que, tras la integración, a principios del año 2012, del Régimen Especial Agrario en el Régimen General, la Tesorería General continuó exigiendo el pago completo de cotizaciones a los trabajadores agrarios con contrato a tiempo parcial, sin tener en cuenta los períodos de inactividad. Prosigue la actuación con este último organismo para conocer los criterios que adopte sobre la devolución de cantidades (13008013).

El Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 61/2013, declaró nulo el precepto de la Ley General de la Seguridad Social que regulaba el cálculo para acreditar los períodos de cotización a tiempo parcial. Se preguntó a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social sobre las previsiones para establecer un nuevo sistema de cómputo. Una vez operada la correspondiente reforma, con el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, finalizó la actuación (13006244).

10.2.3. Prestaciones por incapacidad

En el pasado informe, se dejó constancia de los problemas derivados del desfase de tiempo que puede existir entre la resolución de alta médica, que implica el final de la prestación por incapacidad, hasta la notificación de la misma. El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) señaló en su momento que en aplicación de un criterio jurisprudencial, consideraba que la situación de incapacidad se extingue en el momento en que se emite la resolución.

El Tribunal Supremo dictó en el año 2012 una sentencia para unificación de doctrina, en la que ofreció una nueva interpretación al asunto. Por ello, se dirigió al INSS la Recomendación 66/2013 para que modificara el criterio aplicado y entendiera que persiste la situación de incapacidad hasta la notificación de la resolución, así como el derecho de los ciudadanos al cobro de

prestación. La Administración ha reconocido el problema y está estudiando dicha propuesta. En este mismo sentido, se formularon diversas sugerencias por los casos concretos, que penden de la decisión general que se adopte (11021590 y relacionadas).

Esta Institución trasladó al referido instituto la reclamación de algunos ciudadanos, que cuestionaban la información ofrecida por los facultativos en las revisiones médicas, y apuntaban la conveniencia de entregar copia de los documentos e informes elaborados, así como de motivar debidamente las resoluciones de alta.

El INSS señaló que, para el reconocimiento médico, se utiliza la información procedente de la anamnesis del trabajador, la exploración clínica y los antecedentes del proceso existentes en archivo, así como los aportados por los interesados. A las personas que lo solicitan, se les facilita siempre copia del expediente completo, incluyendo los informes médicos existentes. En los supuestos de alta médica, se envía copia del informe de síntesis en el que se ha basado la resolución, constando en todos los informes médicos el nombre y número de colegiado del facultativo. Estas líneas generales de actuación, a criterio de esta Institución, son correctas, por lo que se ha dado por concluida la actuación, sin perjuicio del estudio de los casos concretos en los que se planteen posibles actuaciones irregulares (12013030).

La Sociedad Balear de Médicos Especialistas en Medicina del Trabajo expuso que el dictamen del médico de trabajo aboca a la empresa a variar en su puesto al trabajador, o a poner fin a la relación laboral por falta de aptitud sobrevenida, si bien este mismo trabajador puede ser considerado como apto para el trabajo por los facultativos del Instituto Nacional de la Seguridad Social, quedando en situación de desprotección.

Se solicitó información al INSS sobre posibles mecanismos de colaboración para coordinar criterios médicos, en supuestos de informes contradictorios. Este organismo ha comunicado el inicio de trámites para la firma de un convenio marco de colaboración con la Sociedad Española de Médicos Especialistas en Medicina del Trabajo con el objetivo pretendido, por lo que se han cerrado las actuaciones (13006745).

Otra intervención determinó que el referido instituto reconociera que había remitido un telegrama de citación para revisión médica a una ciudadana, en el que no figuraban datos identificativos del órgano remitente, dirección y demás circunstancias que han de constar en toda citación. La Administración subsanó el error impartiendo instrucciones para que no se repitieran tales deficiencias (12012535).

También se puso fin a otra actuación, una vez solucionado el problema de saturación de líneas de teléfono de un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), ubicado en Ciudad Lineal (Madrid), que impedía a los ciudadanos renovar sus tarjetas sanitarias y ser debidamente atendidos. Para ello, se puso en marcha un servicio automatizado de teléfono y se estableció la posibilidad de concertar cita por medio de la página web, con instalación de puntos de información en la propia oficina (12028549).

Se comprobó que una notificación de alta médica se envió, sin identificar la calle ni número del domicilio del interesado, y que no se realizó un segundo intento de notificación. Tampoco se publicó mediante edicto, ni en el boletín oficial de la provincia correspondiente. Por ello, se

formuló el oportuno recordatorio de deberes legales al Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dado que este organismo lo aceptó en términos genéricos se le solicitó aclaración sobre la aplicación al caso individual planteado. Una vez recibida copia de la correspondiente comunicación, concluyeron las actuaciones (11010763).

10.2.4. Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo

La Dirección Provincial del INSS en Sevilla denegó una prestación de maternidad, por considerar que la interesada no se encontraba al corriente en el pago de sus cotizaciones al Régimen de Trabajadores Autónomos, pese a reunir el período mínimo en el Régimen General de la Seguridad Social. A instancias de esta Institución, el citado instituto revisó el expediente y procedió al reconocimiento de la prestación, asumiendo que no era preciso acudir al cómputo recíproco de cotizaciones (12022970).

10.2.5. Prestaciones a favor de familiares

La revisión del expediente y la aportación de una certificación del Ayuntamiento sobre la convivencia del interesado con el causante, permitieron que el Instituto Nacional de la Seguridad Social rectificara su criterio inicial y reconociera al interesado la pensión en favor de familiares, sin nueva solicitud, y con los efectos retroactivos correspondientes (12004243).

10.2.6. Pensiones de viudedad

En este epígrafe debe reseñarse el reconocimiento, sin cuantía alguna, de una pensión de viudedad por no constar cotizaciones del cónyuge en los últimos 15 años. La entidad gestora aducía que no pueden tenerse en cuenta las cotizaciones efectuadas por el causante en Estados Unidos, conforme al convenio bilateral con aquel país, por lo que no podía determinar la base reguladora.

El Tribunal Supremo ha señalado en diversas sentencias que reconocer una pensión sin establecer un contenido económico implica un contrasentido, por lo que para tales casos deberían tomarse las bases de cotización sobre un período diferido a los años anteriores al pago de la última cotización española, las denominadas bases remotas.

En su respuesta, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha señalado que comparte el criterio expuesto por esta Institución de que no es posible el reconocimiento del derecho a una prestación económica de contenido cero, dado que si se reconoce un derecho económico debe establecerse su contenido patrimonial. Por ello, se ha informado a la interesada de que debe solicitar la revisión de la resolución para que ésta se acomode a lo indicado (12014476).

10.2.7. Pensiones de jubilación

Se recibieron diversas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, que dejaba sin efecto para 2012 y suspendía para

2013 la revalorización automática de las pensiones públicas. El 26 de febrero parlamentarios de 7 grupos políticos presentaron el recurso, por lo que la Institución no consideró necesario interponerlo. No obstante, se formuló a la titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social la Recomendación 14/2013, para que el Gobierno asumiera el compromiso de compensar la pérdida de poder adquisitivo para las pensiones cuando resultase financieramente posible, concretando este hecho en la no existencia de déficit en las cuentas de la Seguridad Social. La resolución fue comunicada a las Cortes Generales para favorecer el máximo consenso en el marco del Pacto de Toledo.

La Ministra de Empleo y Seguridad Social en su respuesta se remite a la necesidad de cumplir con los compromisos del déficit público, lo que unido a la publicación de la Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, ha determinado que finalicen las actuaciones (12276373, 12284439, 13001531, 13009405 y relacionadas).

En conexión con este tema, se recibieron diferentes mociones de ayuntamientos, en su mayoría procedentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en defensa del poder adquisitivo de las pensiones. A todos ellos se les dio cuenta de la resolución anteriormente expuesta (13030533 y relacionadas).

En los últimos años se han producido sucesivos cambios legislativos, que han modificado aspectos sustanciales de la prestación de jubilación, con efectos de 1 de enero de 2013. En dicha fecha no estaban operativos los cambios en las aplicaciones informáticas, lo que motivó quejas de ciudadanos por no poder acceder a información previa sobre sus jubilaciones, con el objeto de evaluar la posibilidad de prolongar su vida laboral. La situación se normalizó en los primeros meses del año (12024416).

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) reclamaba la devolución de complementos por mínimos reconocidos a pensionistas con cónyuge a cargo, cuando éste percibía pensión de otro Estado. El INSS consideraba que al existir esta pensión extranjera ya no existía dependencia económica, sin tener en cuenta que su cuantía puede ser muy escasa, en ocasiones de alrededor de 30 euros al mes.

Tras la correspondiente intervención del Defensor del Pueblo, el INSS ha reconocido que la aplicación rígida de la norma genera situaciones indeseadas. Por ello, ha impartido instrucciones para que se estime “que existe dependencia económica si, sumando la cuantía de la pensión que corresponde al titular de la pensión española incluido el complemento a mínimos con cónyuge no a cargo y la pensión reconocida por otro Estado al cónyuge, la cuantía resultante es inferior al importe de la pensión mínima con cónyuge a cargo que corresponda”. Esta decisión se ha considerado adecuada por esta Institución (13011762).

Por el contrario, no ha encontrado solución el asunto planteado por algunos ciudadanos a los que se reclamó el complemento por mínimos de ejercicios en los que habían donado sus viviendas. Pese a que los afectados alegaban que no habían experimentado ningún ingreso, las plusvalías o ganancias patrimoniales generadas por estas transmisiones onerosas tributan a efectos fiscales, al producirse una actualización del valor del bien donado. En caso de que su importe supere el límite máximo anual, procede la devolución de dichos complementos, con lo que se considera correcta tal actuación (12270347, 13017150, entre otras).

10.2.8. Pensiones no contributivas de invalidez

Respecto a las actuaciones que afectan a solicitantes de pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva, se ha de dejar constancia del cambio de criterio, por parte del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), en cuanto al cómputo de recursos de los solicitantes. Hasta el 12 de septiembre de 2013, cuando un solicitante tenía derecho a una pensión contributiva, aunque no la percibiera por encontrarse suspendida por impago de cuotas, se le denegaba el derecho a la pensión en su modalidad no contributiva.

A partir de la fecha citada la pensión suspendida no debe computarse como ingreso, a los efectos de acreditar el requisito de carencia de recursos económicos para la percepción de las pensiones de la Seguridad Social, en su nivel no contributivo.

De conformidad con este criterio, se revisó el expediente del interesado en la queja, reconociéndole la referida pensión desde el mes siguiente a la fecha en que se formuló la solicitud (13013336).

10.2.9. Desempleo

Problemas con las citas previas y comunicaciones por vía telemática

La aplicación para solicitar cita previa las asigna en un plazo de entre uno y cinco días desde la solicitud, pero no permite el cambio de las mismas, al estar basada en un procedimiento de asignación consecutiva de las citas disponibles. Para solucionar esta problemática, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) informó que, desde el 16 de mayo, la aplicación informática permite que los ciudadanos puedan anular la cita asignada y solicitar una nueva de acuerdo a sus preferencias (12029833).

Se solicitó igualmente información al SEPE por los problemas detectados para acceder a una prestación de desempleo, en su modalidad de pago único, al entender los servicios de dicho organismo como válida la fecha de cita y no de solicitud. La respuesta oficial indica que se ha revisado el expediente y procedido a abonar el período de tiempo descontado (13010873).

Se han detectado también diversos problemas para presentar quejas a través de la página web del citado servicio, así como para adjuntar documentación junto a una solicitud de Renta Activa de Inserción (RAI) efectuada por vía telemática.

En lo que afecta a la remisión de quejas a través de la plataforma Web, al parecer, los problemas se debieron a problemas puntuales de la aplicación, ya resueltos.

Respecto de la otra cuestión, el SEPE indicó que estaba analizando la viabilidad de permitir la incorporación electrónica de documentos adicionales que los ciudadanos consideren necesario aportar junto a sus solicitudes a través de sede electrónica (13024841).

Gestión de las prestaciones

El SEPE entendió que no procedía dar respuesta a un escrito contra la resolución desestimatoria de reclamación previa, por no presentar el interesado demanda ante la jurisdicción social.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha declarado que la no interposición de demanda contra la desestimación de la reclamación previa en el plazo previsto legalmente no supone la pérdida del derecho, sino tan solo la caducidad de la instancia. Por ello, se formuló al Servicio Público de Empleo Estatal un recordatorio de deberes legales, al que la Administración ha ajustado su actuación (12006796).

También se le remitió otro recordatorio de deberes legales, igualmente atendido, relacionado con la obligatoriedad de dar respuesta a una reclamación previa a la vía judicial laboral, aun habiendo transcurrido el plazo de resolución (12012244).

La existencia de un apreciable número de quejas, en las que se ponían de manifiesto diversas incidencias en la recepción de las comunicaciones remitidas por una empresa postal, llevó a solicitar información con carácter general. Tras indicar el SEPE que se ha producido un cambio en la empresa encargada de realizar estas labores, que ha pasado a ser gestionado por la entidad Correos, y que se han evaluado y respondido las reclamaciones de los interesados, se ha puesto fin a esta actuación (13006839 y relacionadas).

Con el fin de evitar las consecuencias de la falta de notificación, se ha solicitado de la Dirección General del SEPE que informe de si se prevé fomentar entre los usuarios la posibilidad de recibir comunicaciones por correo electrónico o vía telemática. De acuerdo con la información proporcionada, se está llevando a cabo un estudio para evaluar los diferentes sistemas de notificación que permitirían ofrecer un servicio de notificaciones por medios electrónicos, tanto para el organismo estatal como para los servicios públicos de empleo autonómicos. La actuación permanece abierta, a la espera de las conclusiones y propuestas que ofrezca dicho estudio (12284667).

Un ciudadano planteó que en la comunicación de suspensión provisional de prestaciones por desempleo, por presunto fraude, no se le había informado del motivo concreto en que se basaba tal presunción, relacionada con el desarrollo de una campaña de lucha contra el cobro fraudulento de prestaciones por desempleo, ni se le había ofrecido la posibilidad de efectuar alegaciones.

El Servicio Público de Empleo Estatal reconoció que en la comunicación de suspensión cautelar, no se especificaba de forma suficiente cuáles eran los indicios de fraude que habían llevado a adoptar la decisión, ni el hecho de que hubiera intervenido la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Por tanto, se ha procedido a dejar sin efecto la suspensión cautelar del derecho, comunicándoselo al interesado (13021258).

Hay que mencionar que en 2013, tras las actuaciones de la Institución, el SEPE ha revisado de oficio diversos expedientes y ha reconocido las correspondientes prestaciones al detectar que las denegaciones no se ajustaban a la normativa, o no se había tenido en cuenta la documentación aportada o las alegaciones formuladas (12008444, 12012072, 12068107, entre otras).

Una ciudadana solicitó la reanudación de la prestación por desempleo, tras trabajar como autónoma durante un período inferior a 24 meses. La clave de la cuestión estaba en el cómputo de fechas de alta y baja como autónoma. El Servicio Público de Empleo Estatal dictó una resolución desestimando el recurso, mediante una respuesta carente de concreción. La Dirección General

de dicho Servicio reconoció plenamente el error y dispuso que se dictara una nueva resolución de reconocimiento de la prestación (13002467).

Demoras en la tramitación de prestaciones de desempleo vinculadas a expedientes de regulación temporal de empleo

Como se señaló en el pasado informe, se iniciaron actuaciones para esclarecer si, como mantenían los interesados, existía un retraso aproximado de 4 meses para el reconocimiento del derecho a la prestación en los expedientes de regulación de empleo temporal, fundamentalmente en las provincias de Madrid y Barcelona.

De lo informado se desprende que las demoras medias en unas prestaciones que se configuran como una garantía frente a la pérdida parcial y temporal de rentas, eran de alrededor de 5 meses. Por tal motivo se recomendó al Servicio Público de Empleo Estatal (Recomendación 70/2013) que se adoptaran medidas adicionales de reducción de los tiempos medios de tramitación, así como un recordatorio de deberes legales para que las solicitudes se resuelvan en el plazo de 15 días legalmente establecido.

En la respuesta, la Administración da cuenta de la implantación de medidas adicionales solicitadas (refuerzo temporal de medios, pago de productividades, desarrollo de mayores funcionalidades de la administración electrónica) que apuntan a una reducción de los tiempos de espera. Dado el decrecimiento del ritmo de entrada de quejas sobre tal asunto, parece que las medidas adoptadas están logrando su objetivo (12015483 y relacionadas).

La tardanza en reconocer las prestaciones derivadas de expedientes de regulación de empleo temporal, ha retrasado también la concesión de prestaciones derivadas de nuevos expedientes de regulación o extinción de la relación laboral. Tras la admisión de las quejas se han solventado las dificultades y se ha reconocido, en ocasiones, ambas solicitudes de manera simultánea (12017542, 13006928, 13009185, entre otras).

Salidas al extranjero de los beneficiarios de prestaciones

Los días 18 y 30 de octubre de 2012 la Sala de lo Social del Tribunal Supremo dictó dos sentencias, en recursos de casación para unificación de doctrina, a través de las cuales estableció el régimen a aplicar a las personas que disfrutan de cualquiera de las prestaciones vinculadas a la protección al desempleo y salen del territorio nacional.

El alto tribunal distingue entre prestaciones “mantenidas”, “suspendidas” y “extinguidas”, en función de que la salida al extranjero de los desempleados sea por tiempo no superior a 15 días, supere o no los 90 días. Sólo en este último caso se considera que existe un traslado de la residencia al extranjero y que, por tanto, la prestación debe ser extinguida.

Por ello, esta Institución solicitó del Servicio Público de Empleo Estatal información para conocer si había adecuado los criterios de actuación a esta novedosa jurisprudencia. El citado servicio ha informado de que la estancia en el extranjero, superior a 15 días e inferior a 90 días, supone la suspensión de la prestación o subsidio, siempre que el beneficiario comunique la salida, bien antes de producirse o inmediatamente después, en caso de imposibilidad o excesiva onerosidad. En caso de suspensión, al regresar a España, el beneficiario ha de solicitar la reanudación y continuará percibiendo la prestación por el período que reste.

Se entiende que las prestaciones o subsidios se extinguen cuando no se comunique la salida y se perciba indebidamente al menos una mensualidad completa, lo que sucede al ser ingresada la segunda mensualidad tras la salida del territorio nacional. En el mes de agosto de 2013 se modificó el artículo 212 de la Ley General de la Seguridad Social, que en esencia recoge el criterio expuesto (12067771).

En aplicación de la citada doctrina jurisprudencial, se ha procedido a la estimación de las consideraciones realizadas por esta Institución, al entender que no cabría aplicar la extinción automática del derecho a la prestación por desempleo, dado que la estancia en el extranjero en los casos planteados en las quejas, era inferior a 90 días y además, existían causas justificadas para tales salidas (12255921, 13004752, 13007588 y 13012184).

En otra actuación, al asumir el SEPE que la salida al extranjero del interesado se realizó con anterioridad al reconocimiento de las prestaciones, convino en que no procedía la extinción de las mismas, al considerar que no se podía establecer una limitación a la salida anterior a la fecha de reconocimiento de la prestación (13012184).

Prestaciones por cese de actividad para trabajadores autónomos

Se han recibido numerosas quejas en las que se ponía de manifiesto la disconformidad con denegaciones de la prestación de cese de actividad de trabajadores autónomos.

Los problemas se pueden agrupar en dos cuestiones: la especial dificultad existente para acreditar la situación legal de cese de actividad, dada la rigidez de la norma para determinar las situaciones de pérdidas o de fuerza mayor; y el hecho de que la gestión de la prestación por cese de actividad por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, presenta un exceso de rigidez e incumplimientos del procedimiento previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al no dictarse las resoluciones en plazo o no ofrecerse información de los recursos procedentes.

Por ello, se solicitó información de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social respecto de la posibilidad de efectuar un desarrollo normativo que clarifique y simplifique los requisitos para considerar acreditado el cese de actividad por motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos, así como para acreditar las pérdidas en la actividad.

La citada Dirección General participa del criterio mantenido por esta Institución, e informó que se habían iniciado los estudios para realizar, a la mayor brevedad posible, la modificación del régimen jurídico de la prestación en el sentido indicado. La actuación continúa abierta hasta conocer el alcance de la modificación que se realice (12255340 y relacionadas).

Subsidios de desempleo

Se detectaron dificultades para los extranjeros solicitantes de subsidio de desempleo en orden a acreditar la carencia de ingresos del cónyuge e hijos cuando estos no viven en España, ya que las representaciones de sus países no expedían certificaciones sobre la existencia de rentas o responsabilidades familiares. La existencia de medios de vida familiares es causa de denegación y al no disponer de estos certificados el expediente queda en suspenso. Se solicitó información del Servicio Público de Empleo Estatal sobre si para estos casos se había previsto la posibilidad de acreditar responsabilidades familiares mediante otro medio.

El citado servicio ha comunicado que para acreditar responsabilidades familiares sobre hijos menores de 16 años (límite mínimo para ejercer actividad laboral en España) que residen en terceros países se considerará que existe dependencia económica efectiva de éstos respecto del trabajador, si constan durante los seis meses anteriores a la solicitud, al menos tres envíos al extranjero, a favor de alguno de los miembros de su unidad familiar. El importe de los envíos debe alcanzar el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional mensual (13021261 y relacionadas).

Son numerosas las quejas en las que se plantea la revocación del subsidio por desempleo y la obligación de reintegrar las cantidades percibidas, en la mayoría de los casos, al superar los ingresos de la unidad familiar el límite legal establecido, o por errores en la información sobre el historial de vida laboral. En varios de estos casos la intervención de esta Institución ha logrado la revisión del expediente y la revocación de la denegación inicialmente acordada (13013353 y 13024421).

También se tramitan quejas en las que se acreditan errores en la apreciación de las cargas familiares de los solicitantes, lo que determina la denegación inicial de las peticiones, y que sean revocados tras la actuación de esta Institución (12285289 y 13019971).

En uno de estos casos se indicó al SEPE que a los efectos de minorar la cantidad de cobro indebido del subsidio, erróneamente concedido, y dado que el trabajador podría haber accedido al subsidio para trabajadores fijos discontinuos, debería reconocérsele esta última prestación. La Administración asumió la propuesta formulada (12013384).

Igualmente, tras la actuación de esta Institución, en aplicación del principio in dubio pro operario, se reconoció un subsidio para mayores de 45 años, denegado en 2011, a un ciudadano al que se le había facilitado una información incorrecta para la adecuada gestión de sus derechos (12011017).

Renta Activa de Inserción

Para acceder a la ayuda del programa de Renta Activa de Inserción (RAI), debe acreditarse antigüedad en la demanda de empleo durante 12 meses ininterrumpidos. Se comprobó su denegación a una interesada que realizó dos salidas y entradas a Marruecos, ambas de horas de duración. Esta Institución considera que no se han tenido en cuenta las especificidades geográficas de las ciudades fronterizas, como Melilla y Ceuta, por lo que deberían permitirse algunas salvedades en estos casos. Esta actuación continúa abierta al cierre del presente informe (12278545).

El SEPE dictó instrucciones provisionales para la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Se establecieron nuevos requisitos a las solicitudes que se presenten a partir del día 15 de julio de 2012, si bien las solicitudes presentadas con cita previa debían considerarse efectuadas en la fecha de la solicitud de cita.

Esta Institución indicó al referido servicio que, conforme a sus instrucciones, debería haber concedido la reincorporación al programa de RAI a un interesado que solicitó cita antes de la entrada en vigor de las modificaciones. Revisado el expediente, se procedió a dictar acuerdo de rectificación e inclusión en el programa del interesado (12107172).

Programa de Recualificación Profesional (Plan Prepara)

Las sucesivas prórrogas del "Plan Prepara", desde su aprobación en 2011, han venido generando diversos problemas en cuanto a su gestión y tramitación, que han provocado numerosas quejas. Los problemas más comunes, ya puestos de manifiesto en el pasado informe, se han debido a incidencias surgidas con las sucesivas prórrogas, así como por las demoras en los pagos y la resolución de los recursos de alzada.

Las actuaciones con el Servicio Público de Empleo Estatal constataron que, efectivamente, se produjeron algunas demoras en el pago de esta subvención, debidas al ajuste de las aplicaciones informáticas y a la actualización de formularios para facilitar la tarea a los solicitantes y la propia tramitación. El balance de la gestión del citado programa en los años 2011 y 2012 refleja un moderado incremento de las solicitudes en este último año y la disminución de los plazos medios de tramitación en determinadas fases del procedimiento (12017681, 12013455 y 12025122).

La demora en la resolución de los recursos de alzada contra la denegación de una ayuda dio lugar a que se remitiera a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social un recordatorio del deber legal de resolver en tiempo y forma (12007704).

10.2.10. Seguridad Social internacional

Continúa siendo relevante el número de quejas sobre deficiencias y demoras en la tramitación de pensiones, al amparo de los reglamentos comunitarios y convenios bilaterales de Seguridad Social. De la información que esta Institución solicita al Instituto Nacional de la Seguridad Social, se constata que los organismos españoles requieren a los países implicados, de forma sucesiva y reiterada, los documentos precisos para la resolución de prestaciones de trabajadores españoles que residieron en el extranjero, sin que con frecuencia se le ofrezca una respuesta adecuada.

Cabe hacer mención a países como Francia, en los que se han apreciado diversas irregularidades, tales como demoras de más de 2 años en la resolución de una petición de revisión de fecha de efectos de una pensión de jubilación; de 3 años hasta el reconocimiento de prestación por invalidez; la falta de resolución de un recurso formulado en el 2002 para abono de prestación por incapacidad en lugar de la de vejez; o la tardanza de más de un año en resolver una pensión de viudedad (12005109, 12009469, 13006575, 13022386, etc.).

En estos supuestos, se ha recordado a los comparecientes la posibilidad de plantear sus asuntos ante SOLVIT España, como centro de resolución de conflictos de mercado interior, que incluye derechos en el ámbito laboral y de Seguridad Social.

Venezuela otorgó una pensión de jubilación a un ciudadano español en el año 2003, cuyos primeros pagos no comenzaron a realizarse hasta el 2012, tras la insistencia de la Consejería Laboral en Caracas, y sin abono de atrasos (12004805).

Por lo que respecta a Guinea Ecuatorial, continúa sin obtenerse información de las cotizaciones efectuadas a la extinta Caja de Pensiones y Seguros Sociales de aquel país, que permitirían su cómputo en la Seguridad Social española. Tampoco se han encontrado

procedimientos alternativos para su obtención, pese a los esfuerzos realizados por las autoridades españolas, por la ausencia de medios informáticos en el organismo ecuatoguineano (12008294).

En el pasado informe se refirió el problema existente con Colombia, por la negativa de sus autoridades a certificar cotizaciones de asegurados cuando ya eran perceptores de prestación en aquel país, lo que impedía totalizar las cotizaciones para acceder a pensión en España. Esta Institución ha seguido las gestiones realizadas por las autoridades españolas en la búsqueda de un acuerdo, al que se llegó finalmente en la reunión de la Comisión Mixta del Convenio Hispano-Colombiano de Seguridad Social, celebrada en marzo de 2013. La parte colombiana ha accedido a modificar la naturaleza de la pensión en supuestos favorables para los interesados, siempre que estos consientan por escrito, de modo que resulte posible el cómputo total de cotizaciones de las pensiones de igual naturaleza (12009313).

También se expuso en el anterior informe, el problema que afecta a un colectivo de marineros españoles que trabajaron en buques de bandera noruega con anterioridad a 1984, y a los que Noruega no ofrece cobertura en su sistema de Seguridad Social, por no haber sido residentes. Continúa el seguimiento de las prolongadas gestiones realizadas por las autoridades españolas con las autoridades noruegas, en la búsqueda de alternativas viables, hasta el momento sin resultado positivo (12005456).

Ciudadanos españoles, residentes en Argentina, expusieron que el pago de sus pensiones de jubilación conjunta en pesos, sin posibilidad de cambio a otra divisa, pudiera implicar un incumplimiento del Convenio bilateral. Alegaban que por tal motivo llevaban varios meses sin percibir dicha prestación. El Instituto Nacional de la Seguridad Social participó que la normativa argentina únicamente permite el pago de prestaciones en moneda de su país, y que el convenio legitima su abono en pesos a titulares que permanezcan o residan en Argentina. También pudo conocerse que las autoridades argentinas habían reanudado el ingreso de estas prestaciones a los reclamantes, con abono de atrasos (12016499, 12013440 y 12016553).

10.3. EMPLEO

Las quejas recibidas en esta materia son un reflejo del contexto económico de contención del déficit público y falta de creación de empleo. Muchas de las quejas aluden a la situación de desempleo y al ámbito de las relaciones laborales privadas, asuntos en los que el Defensor del Pueblo no tiene competencia para intervenir.

Ello no obsta para expresar la solidaridad de la Institución con quienes se encuentran en esta situación, y para instar de las autoridades públicas un mayor esfuerzo en medidas que favorezcan la creación de empleo, y en la atención de las necesidades elementales de quienes no pueden acceder a él.

Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo no parecen estar dando los resultados deseables, y suscita dudas la gestión que las entidades públicas y privadas colaboradoras hacen de los fondos des-

tinados a estas políticas. La Institución propone más controles, auditorías exhaustivas y una evaluación rigurosa de los resultados de los programas y actividades derivados de esas políticas.

Esta Institución considera que con ello se garantiza la transparencia de la gestión y su idoneidad respecto de los objetivos a los que debe servir. Por su parte, la evaluación de los resultados de cada una de las líneas de actuación de las políticas activas de empleo permitirá una decisión justificada sobre su mantenimiento o modificación, para que puedan ofrecer mejores resultados.

Otros asuntos frecuentes

Otro grupo numeroso de quejas hace referencia a las dificultades para percibir de las administraciones públicas ayudas y subvenciones, concedidas en apoyo a la formación profesional o para la promoción del empleo autónomo por falta de crédito presupuestario. Debe destacarse la frustración que genera, en quienes solicitan estas ayudas y cumplen los requisitos para obtenerlas, comprobar al cabo de un tiempo, no siempre breve, y cuando ya han iniciado la actividad correspondiente, que el crédito presupuestario se agotó y que no van a recibir la ayuda.

Finalmente, debe aludirse al gran número de quejas recibidas de personas que han perdido su empleo por la situación de insolvencia de su empresa, y están a la espera de que el Fondo de Garantía Salarial satisfaga las prestaciones que les corresponden.

10.3.1. Oficinas de Empleo

Acceso electrónico al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

El sistema de acceso electrónico al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), creado como cauce principal de comunicación entre este servicio y los ciudadanos, no está suficientemente depurado, y presenta disfunciones que dificultan a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Algunas de las quejas recibidas hacen pensar que la plataforma electrónica del SEPE tiene un diseño complejo que dificulta esta comunicación. Los usuarios tienen dificultades para comprender los motivos por los que el sistema rechaza, por ejemplo, una comunicación de una modificación inminente de las condiciones de un expediente de regulación de empleo. Los manuales de ayuda que hay en la página web de ese organismo no resolvían la duda. Tampoco los servicios de ayuda telefónica daban una solución satisfactoria, ni el servicio de prestaciones de dicho organismo, el cual contestó que el correo electrónico no era el cauce para recibir la comunicación.

Las quejas recibidas indican que todavía se producen disfunciones en el sistema de cita previa, pese a lo afirmado por el SEPE en informes del pasado año. El sistema es flexible en cuanto a las vías de obtención de cita (a través de la página web y mediante llamada telefónica), pero en ambos casos, o al menos en la cita a través de la página web, el sistema no ofrece al usuario la posibilidad de optar entre varias citas posibles y le obliga a aceptar una cita en un día y hora determinado, cita que se demora como mínimo ocho días.

Esta Institución ha dado traslado al SEPE de estas y otras incidencias, en el afán de colaborar en la depuración de las deficiencias detectadas y para conocer su criterio sobre la necesidad

de introducir modificaciones, que simplifiquen y faciliten el uso de esta plataforma electrónica (13031733, 13029637).

Anuncios de ofertas de empleo

Algunas oficinas del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) han continuado publicando anuncios de ofertas de empleo, en los que se establecen limitaciones por razón de la edad.

Esta Institución ha recordado al SERVEF que la inclusión de esta limitación es ilegal, por vulnerar el artículo 14 de la Constitución española y el artículo 4.2.c) del Estatuto de los Trabajadores, y que está tipificada como infracción muy grave. El SERVEF ha seguido las indicaciones de esta Institución y ha dado instrucciones a todos los centros dependientes de este servicio y centros asociados, en el sentido de no admitir la publicación de ofertas de empleo en las que se señale un requisito de edad (11019321).

Similar problema se planteó en los servicios de empleo de la Comunidad de Madrid, por la frecuente inclusión en las ofertas de empleo del requisito de contar con la certificación de discapacidad.

La Dirección General de Empleo justificó la inclusión en las ofertas de empleo de este requisito en el artículo 38 de la Ley 13/1982, a tenor del cual las empresas con plantilla de más de 50 trabajadores han de tener contratados un 2% de trabajadores con discapacidad.

Esta Institución señaló que la frecuencia con la que tal requisito aparecía en las ofertas de empleo vigentes alertaba del riesgo de que la inclusión del requisito se efectuara “sin tomar en consideración la situación de la plantilla y excluyendo de la oferta, de manera discriminatoria, a quienes no ostentan la condición legal de persona con discapacidad”. Se instó, por tanto, a que adoptasen medidas de control para garantizar que la inclusión de la exigencia del requisito estuviese debidamente justificada en las ofertas de empleo (12005066).

10.3.2. Colocación y Empleo

Relaciones laborales de personas con discapacidad

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, obliga a revisar en un plazo de doce meses la normativa reguladora de la relación laboral de carácter especial, de las personas con discapacidad que trabajen en los centros especiales de empleo.

En el año 2012 se constituyó un grupo de trabajo con participación de representantes de las comunidades autónomas y del sector de la discapacidad, pero hasta la fecha solo se han realizado trabajos preliminares. Esta Institución ha recordado a la Administración la urgencia de revisar esta relación laboral, para la inclusión laboral de las personas con discapacidad a través de las modalidades de empleo protegido (13019381).

Ayudas al Establecimiento del Empleo Autónomo

El informe del pasado año recogió las demoras superiores a dos años en la tramitación de las solicitudes de subvenciones en el Programa de Ayuda al Establecimiento del Empleo

Autónomo en la Comunidad de Madrid. Se trata de unas ayudas destinadas a trabajadores desempleados que se constituyen en empleados autónomos, financiadas con fondos de empleo de ámbito nacional, gestionados por las comunidades autónomas.

La falta de crédito en la Comunidad de Madrid ha determinado a partir de enero de 2013 la denegación de las solicitudes, algunas pendientes de resolución desde el año 2010. Estas subvenciones estaban condicionadas a una previa inversión de al menos 5.000 euros y al inicio de la actividad, por lo que su obtención exigía un previo esfuerzo económico y profesional de los empresarios. Muchos de los solicitantes de estas ayudas iniciaron su actividad como autónomos, precisamente por el incentivo que esta medida de fomento del empleo constituía para el éxito de sus empresas.

Además, los impresos normalizados para la solicitud de las ayudas y la página web de la Consejería, no informaban de que las ayudas estuvieran sujetas a disponibilidad presupuestaria, lo que llevó a los interesados a creer de buena fe que el cumplimiento de los requisitos les otorgaba el derecho a obtenerlas.

La gestión de estas ayudas en la Comunidad de Madrid ha generado falsas expectativas en los interesados y, en este sentido, ha supuesto una quiebra del principio de confianza legítima que debe presidir las relaciones de la Administración con los ciudadanos. Por ello, se ha indicado a la consejería competente la necesidad de que se tomen en consideración las deficiencias apreciadas para que no se repitan en el futuro (13027415).

En la Comunitat Valenciana, la reducción presupuestaria asignada para la concesión de estas ayudas ha determinado que se destinen a las personas que se han constituido en personal autónomo desde el 1 de junio de 2013, con exclusión de quienes iniciaron su actividad en los primeros cinco meses del año.

Este criterio da un trato desigual a situaciones que son, en esencia, similares y se aparta del criterio mantenido durante los años anteriores, conforme al cual se permitía la concurrencia de las personas desempleadas establecidas como personal autónomo desde el inicio del correspondiente año.

Por estas razones, esta Institución ha recomendado a la Consejería de Economía, Industria, Turismo y Empleo de la Generalitat Valenciana que, en las futuras convocatorias anuales para la concesión de estas subvenciones, se retome el criterio de los años anteriores. Asimismo, se le ha indicado que estudie una solución para las personas excluidas de la convocatoria del año 2013, como consecuencia de la limitación temporal examinada (13023406).

Otras ayudas

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la falta de presupuesto ha determinado grandes demoras en la tramitación y concesión de las subvenciones para incentivar la contratación indefinida. Así, solicitudes presentadas en el año 2009 han sido abonadas en el año 2013, cuatro años después de su solicitud.

Las quejas recibidas ponen de manifiesto también que en la Comunidad Autónoma de Andalucía se agotó el crédito presupuestario existente para la concesión de estas ayudas, sin alcanzar a todas las solicitudes presentadas, que fueron denegadas por este motivo (13011793, 13030911).

Cabe también mencionar la demora de dos años en el abono de ayudas por gastos a centros de atención a la infancia en Castilla-La Mancha (13027431).

Cumplimiento de las empresas concesionarias de sus obligaciones laborales

La empresa concesionaria del contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes del Ayuntamiento de Madrid no ha aceptado la subrogación de un elevado número de trabajadores, y el Ayuntamiento de Madrid se ha considerado ajeno al conflicto, por entender que se circunscribe a las relaciones entre la empresa concesionaria y los trabajadores.

Esta Institución ha recordado al Ayuntamiento de Madrid que la administración contratante está obligada a supervisar la ejecución del contrato en este aspecto y a establecer los mecanismos necesarios para su debido cumplimiento.

Asimismo, ha recordado que la Administración puede introducir en el pliego de condiciones administrativas cláusulas para garantizar la estabilidad en el empleo y garantías para su cumplimiento, establecer penalidades en caso de incumplimiento, e incluso atribuir a estas condiciones el carácter de obligaciones contractuales esenciales, tipificando su incumplimiento como causa de resolución del contrato.

Finalmente, se le ha dado traslado de la preocupación de esta Institución por estas situaciones, y de la necesidad de que en casos similares las administraciones extremen la diligencia y agoten los medios previstos en la ley para favorecer la estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados por nuevas concesiones (13026641).

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) mantuvo un criterio similar en la concesión de determinadas obras y servicios en el Aeropuerto de Madrid-Barajas. La empresa, finalmente, aceptó la subrogación de los trabajadores, pero la posición de AENA de mantenerse ajena al conflicto determinó que se le diera traslado de estas mismas consideraciones (13026614).

Agencias de colocación

El Acuerdo marco que regula la colaboración de las agencias de colocación con los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, incluye entre los conceptos objeto de pago proporcionar a los servicios públicos de empleo información, a consecuencia de la cual se proceda a sancionar al trabajador. Esta Institución ha indicado a la Secretaría de Estado de Empleo que esta actuación no constituye un servicio de intermediación e inserción de la persona desempleada en el mercado laboral, y no puede incardinarse en la finalidad que justifica legalmente la existencia de estas entidades, por lo que no puede ser bonificada (13027243).

10.3.3. Formación Profesional

La mayor parte de las quejas, que se han recibido en esta materia, se refieren a la disconformidad con los criterios de selección de las personas desempleadas para realizar cursos de formación para el empleo, y a demoras y disfunciones apreciadas en la tramitación de ayudas al transporte, manutención y alojamiento que corresponden por la realización de estos cursos.

Selección de beneficiarios de cursos de formación para el empleo

Con carácter general, la discrepancia de quienes participan en procedimientos de selección en cursos de formación ocupacional, sólo puede motivar la intervención de esta Institución en el caso de que los datos aportados indiquen el incumplimiento de los criterios establecidos en la normativa de aplicación, o cuando estos criterios no garantizan suficientemente la publicidad de los méritos de los aspirantes y la objetividad en la selección. En los demás supuestos, se indica a los interesados el derecho que les asiste a presentar la oportuna reclamación.

En coherencia con este criterio, se ha examinado el procedimiento para la selección de alumnado trabajador de un taller de empleo organizado por el Ayuntamiento de Carmona (Sevilla) y la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla de la Junta de Andalucía. La información obtenida no permite afirmar que en este proceso selectivo se hayan producido irregularidades con incidencia en su resultado, pero algunos aspectos del proceso de selección, referidos fundamentalmente a la publicidad de la baremación y a la preeminencia de la entrevista sobre otros aspectos más objetivos, son mejorables (13025499).

Concesión de ayudas

La tramitación de las ayudas de transporte, manutención y alojamiento por la participación en los cursos del Programa estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de jóvenes menores de 30 años, correspondientes al año 2011, cuyo número asciende a 24.000 solicitudes, se encontraba paralizada en el año 2013.

La gestión de estas ayudas corresponde a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Este organismo indica como causa de esta demora la falta de los procedimientos informáticos adecuados y el solapamiento con las solicitudes presentadas en el año 2010. En el último trimestre del año 2013 se superaron estas disfunciones y se habían tramitado las dos terceras partes de las solicitudes pendientes correspondientes al año 2011. Además, estaba prevista la incorporación, durante dos semanas, de cinco técnicos y dos administrativos, duplicando prácticamente el equipo gestor, con lo que el plazo de finalización de la gestión se estimaba en 3 meses. Esta Institución ha concluido las actuaciones iniciadas poniendo de manifiesto la deficiente gestión de estos expedientes (13010376).

Se han apreciado también demoras en el pago de las ayudas de transporte y manutención para alumnos desempleados, participantes en cursos de formación de la Consejería de Empleo y Economía de Castilla-La Mancha. La Administración justifica la demora en la implantación del sistema de pagos masivos, adoptado por razones de eficacia, y confía en que su instauración reduzca los plazos de tramitación.

También se han recibido quejas sobre esta materia, referentes a ayudas de la Junta de Andalucía, pero la falta de respuesta de la Administración impide en el momento actual un pronunciamiento sobre los motivos de la demora en la concesión de las ayudas (13030106, 3024179).

Certificados de profesionalidad

Algunas quejas recibidas hacen referencia a la falta de convocatoria, en las comunidades autónomas, de procedimientos para la obtención de certificado de profesionalidad que

acredite oficialmente la cualificación profesional, mediante la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

El sistema de gestión y evaluación está descentralizado en las comunidades autónomas, y la convocatoria de procedimientos para su obtención resulta especialmente necesaria en el actual contexto de desempleo, para favorecer la empleabilidad de los trabajadores que carecen de cualificación reconocida. Desde esta perspectiva, esta Institución ha solicitado información a la Consejería de Empleo y Economía de Castilla-La Mancha, sobre las previsiones existentes para una convocatoria dirigida a los técnicos de transporte sanitario regional, como ya se ha hecho en otras comunidades autónomas. Asimismo, la queja de un ciudadano parece indicar que en la Comunidad de Madrid no se han aprobado convocatorias para la obtención de certificados de profesionalidad por esta vía, por lo que se ha solicitado información sobre este extremo a la consejería competente (13028932, 13026610).

10.3.4. Fondo de Garantía Salarial

Las numerosas quejas recibidas, sobre expedientes pendientes de resolución en el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) ponen de relieve que las medidas que este organismo afirmaba haber adoptado para disminuir los tiempos de tramitación de los expedientes, a las que se hizo alusión en anteriores informes, se han revelado insuficientes para paliar la grave situación de retraso existente, de modo que en el curso del año 2013 estas demoras, lejos de disminuir, han aumentado.

FOGASA se hace cargo de satisfacer determinada cuantía de los salarios e indemnizaciones de los trabajadores que han perdido su empleo en supuestos de insolvencia empresarial, por lo que en el actual contexto de crisis económica y desempleo, la percepción de las prestaciones de FOGASA, a las que tienen derecho los afectados, pueden incluso ser el apoyo económico que evite que lleguen al umbral de la pobreza y al riesgo de exclusión social. Ello justifica la preocupación del Defensor del Pueblo por la actual situación de FOGASA y su obligación, en el ejercicio de sus competencias, de instar a las administraciones competentes a que arbitren las medidas necesarias para superar la ineficiencia con la que actualmente funciona este organismo.

Por este motivo, esta Institución ha iniciado este año una actuación de oficio ante dicho organismo, con el fin de conocer las concretas necesidades personales y materiales que considera imprescindibles para su adecuado funcionamiento e instar a las instancias superiores su adopción.

FOGASA ha remitido a esta Institución un informe que revela el grave retraso que padece. Tiene una bolsa de 153.698 expedientes pendientes de resolver (a 30 de abril de 2013) que afectan en torno a 240.000 trabajadores. El tiempo medio de resolución nacional a la fecha del informe es de 210 días, muy lejos de los tres meses de plazo que para la resolución de los expedientes establece la normativa de aplicación, y alcanza hasta 415 días en algunas provincias.

Esta acumulación de expedientes responde al incremento del número de solicitudes de prestaciones de garantía salarial, consecuencia de los niveles de destrucción de empleo alcanzado en los últimos años, número que casi se ha cuadruplicado desde el año 2008, y a una plantilla

insuficiente, ya que no ha habido ningún incremento de efectivos para abordar este elevado volumen de trabajo. El informe recibido apunta también a la inadecuada gestión de algunas unidades provinciales del organismo, que han mantenido procedimientos que se han revelado ineficaces para afrontar el elevado volumen de expedientes actualmente existente.

Como solución temporal, a partir de octubre de 2013, en las provincias con mayor volumen de retraso, se ha encomendado a una empresa pública la gestión de los expedientes atrasados, con lo que confía en eliminar el retraso en un plazo inferior a un año. Reconoce también la necesidad de solucionar el problema estructural de escasez de personal.

FOGASA ha comunicado también que está ultimando un nuevo manual de procedimiento de gestión de solicitudes, para unificar y simplificar la gestión administrativa en todo el territorio nacional, cuya implantación estaba prevista en el mes de noviembre.

Esta Institución permanecerá atenta a la evolución de la gestión de estos expedientes. La eventual insuficiencia o falta de efectividad de las medidas adoptadas habrá de determinar una nueva intervención. En todo caso, el Defensor del Pueblo ha ofrecido nuevamente a dicho organismo su colaboración, en el marco de lo previsto en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para actuar ante los departamentos ministeriales que sea preciso, con la finalidad de propiciar la adopción de medidas para su correcto funcionamiento, y ha insistido en la necesidad de que se aborden a la mayor urgencia medidas efectivas respecto de las unidades periféricas que, sea por una insuficiente dotación de personal, sea por una inadecuada gestión de los expedientes, acumulan mayores retrasos, como por ejemplo ocurre en Madrid (quince meses) y Valencia (dieciocho meses).

En las quejas particulares, se ha recordado a los interesados que los asuntos de igual naturaleza deben despacharse por orden de entrada y resolverse cuando por turno corresponda. Por ello, la intervención de esta Institución sólo es posible en los supuestos en que se hayan superado los tiempos medios de tramitación en la correspondiente unidad administrativa del FOGASA. En los casos en los que no se da esta circunstancia, aun comprendiendo la legitimidad de las pretensiones de los ciudadanos afectados, entiende esta Institución que no resulta procedente la tramitación individual de sus quejas (13016028).

10.3.5. Otros aspectos

Denegación de acceso a trabajadores en zona aeroportuaria por motivos de seguridad

Se ha iniciado una actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento, con el fin de determinar si el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil garantiza de forma suficiente el principio de seguridad jurídica y el derecho de defensa de los trabajadores que son despedidos, tras impedirse su acceso a determinadas zonas aeroportuarias por razones de seguridad, así como el control jurisdiccional de esta decisión de la Administración.

La aplicación de los criterios del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil puede hacer que se deniegue la acreditación de los trabajadores, para acceder a zonas de trabajo que son restringidas por razones de seguridad. Estos criterios constituyen una información clasificada

y de publicidad restringida, que al parecer no se facilita ni a la empresa solicitante de las acreditaciones ni a los trabajadores afectados, cuyo interés legítimo en la acreditación resulta indiscutible. Además, no está previsto dar a conocer ni a la empresa ni a los trabajadores afectados los concretos antecedentes personales que determinan que sean considerados no idóneos para el acceso a la zona restringida.

Las circunstancias en que AENA ha adoptado estas decisiones limitan en gran medida las posibilidades de la empresa solicitante de oponerse o realizar alegaciones, y deja al trabajador directamente afectado sin medios de defensa frente a esa decisión de la Administración y frente a la consecuente decisión de despido de la empresa. Resulta, asimismo, muy difícil el control jurisdiccional del despido, adoptado por la empresa por razones objetivas, ante la imposibilidad del trabajador de desarrollar el trabajo para el cual fue contratado, pero cuya razón última son los antecedentes personales que determinan su no idoneidad para acceder a la zona restringida de seguridad, valorados en atención a los criterios no públicos fijados en el Plan Nacional de Seguridad. Dado lo reciente de estas actuaciones, no se ha recibido todavía respuesta de la Administración (13033260,13031732).

Trabajo infantil

En el marco de las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo como miembro de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, con la finalidad de trabajar coordinadamente en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica, esta Institución inició una actuación de oficio ante la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las actuaciones inspectoras en la materia, los planes vigentes para la erradicación del trabajo infantil en España y los datos estadísticos de los que se disponga en el período correspondiente a 2007-2013.

Los datos facilitados por dicha Dirección General no permiten extraer conclusiones sobre la incidencia del trabajo infantil en España, más allá de constatarse un número bajo de actuaciones inspectoras anuales y un bajo porcentaje de infracciones y sanciones, porcentaje que ha mantenido una tendencia decreciente.

Un adecuado tratamiento de los datos permitirá un mejor conocimiento del trabajo de menores en España y cuantificar su extensión. La Administración podrá determinar criterios de actuación que doten de una mayor eficacia la prevención o corrección de las infracciones que puedan producirse en esta materia.

Un esfuerzo en este sentido, dotará a la Administración de una mayor transparencia en su actuación frente a los ciudadanos. Este esfuerzo es necesario, además, para que la Administración pueda informar debidamente de esta realidad en foros y ante organismos internacionales y nacionales dedicados a la defensa de los derechos de los menores, en cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por España.

Parece esencial considerar de modo diferenciado los supuestos de incumplimiento de las condiciones de trabajo de los menores de dieciocho años y los casos detectados de trabajo de menores de dieciséis años, clasificando estos últimos en función de la edad. Cabe apuntar otros criterios que a priori pueden resultar también de interés, como son el análisis de los

datos diferenciados por el sexo y el sector de actividad en la que se ha detectado el trabajo del menor.

Esta Institución dará traslado de esta propuesta a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

También en esta materia, se ha solicitado a ese mismo organismo que informe sobre las previsiones para que España ratifique el Convenio n.º 189, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre trabajos decentes para trabajadoras y trabajadores domésticos, cuyo articulado recoge normas relativas al trabajo infantil (13025847).

11. HACIENDA PÚBLICA

11.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La carga fiscal que soportan los contribuyentes es una cuestión constante en las reclamaciones que presentan los ciudadanos, que han visto reducidos sus ingresos e incrementada su obligación de contribuir por ellos, ya que la Administración ha revisado las tarifas de los distintos impuestos pero no los importes de las reducciones, exenciones, deducciones y los límites de la no sujeción por razón de la cuantía.

La realidad social es cambiante pero los tributos tardan en adaptarse a la misma; las proposiciones, que efectúa el Defensor del Pueblo para que los tributos graven realmente la capacidad económica de los ciudadanos, son aceptadas con frecuencia pero las modificaciones ven la luz más tarde. Los poderes públicos deberían hacer un esfuerzo para acompasar las normas al momento social que han de regular. Esta circunstancia se da en prácticamente todos los tributos y queda reflejada a continuación.

Las líneas fundamentales de actuación, del año 2013 en el ámbito tributario, se dirigen principalmente a:

- subsanar los errores detectados en la liquidación de los tributos,
- facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales,
- tratar de que la Administración interprete la normativa vigente de una forma más flexible, y que dicha normativa se adapte a la realidad social.

11.2. TRIBUTOS ESTATALES

11.2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el tributo estatal que más quejas origina, y su casuística es amplísima. La normativa tributaria es muy variada y compleja, lo que se ve agravado con el lenguaje que utiliza la Administración en sus comunicaciones y con el uso de modelos generalizados.

Información y asesoramiento

En ocasiones, los ciudadanos se sienten indefensos en sus relaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y, a pesar de intentar cumplir con sus obligaciones fiscales de forma correcta, no son adecuadamente asesorados o cometen errores que luego resultan difícilmente subsanables.

Se hace imprescindible, en primer lugar, que el asesoramiento que presta la Administración tributaria sea correcto porque, en caso contrario, se vulneran los derechos de los ciuda-

danos. Para la prestación de este servicio la Agencia Tributaria cuenta con un número 901 de información, con el que resulta difícil contactar debido a la lentitud en contestar y porque, transcurrido un tiempo de espera, se corta la llamada, siendo necesario volver a marcar el número. Además, la orientación que se facilita varía según quién atienda la llamada, llegando a dar información totalmente contradictoria.

El Defensor del Pueblo insiste en que es necesaria **la mejora de los servicios de información que presta la AEAT,** vía telefónica y presencial, especialmente en el servicio de cita previa, que pone a disposición de los contribuyentes cada año para presentar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Son diversas las recomendaciones formuladas para mejorar su funcionamiento, tanto para incrementar la formación de su personal como las garantías en el asesoramiento realizado, por ejemplo, dejando constancia de toda la documentación aportada por el contribuyente, o de las razones por las que no se ha podido confeccionar el borrador de la declaración. Igualmente, se ha propuesto que se confirme a los contribuyentes, ya sea por mensaje de texto o por correo electrónico, que la declaración ha sido presentada cuando se hace telemáticamente (11010766, 12012812 y otras)[11].

Claridad en las comunicaciones a los contribuyentes

El texto de la carta que acompaña al borrador de la declaración debe ser más claro, con el fin de que el destinatario sea plenamente consciente de que tiene que revisar el borrador antes de proceder a su confirmación. Cuestión que, igualmente, hay que explicar de forma precisa y sencilla en las distintas campañas de publicidad que se realicen cada ejercicio (13013304).

Esta necesidad de clarificar las comunicaciones de la AEAT se pone de manifiesto a través de las quejas. La Administración tiene la obligación de informar y asistir a los obligados tributarios, y redactar sus escritos con un lenguaje que resulte comprensible para sus destinatarios. La utilización de modelos normalizados genera perjuicios.

En concreto, en las diligencias de **embargo de créditos** los ciudadanos no alcanzan a comprender el contenido de las mismas ni qué trámites se les exigen al respecto. Especialmente sensible es el caso de las diligencias de embargo de la renta arrendaticia que ya se incluyó en el Informe de 2012, pues muchos de los inquilinos que las reciben no entienden el fin que persiguen. En un principio la AEAT señaló que se iba a revisar el texto para clarificar su redacción, pero finalmente ha decidido no modificarla.

Además, el hecho de tener que ingresar mensualmente el importe de la renta a la Hacienda Pública les perjudica de forma notable, incluso algún ciudadano ha sido demandado por impago de la renta de arrendamiento, teniendo que soportar los gastos y molestias del juicio (11021226, 12007817, 13028887).

[11] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

Cambio de domicilio

Con el objeto de garantizar el citado deber de información se ha formulado una Recomendación para que el personal de las distintas oficinas del Padrón Municipal de España explique a los ciudadanos que se dirijan a las mismas a realizar cambios en el domicilio padronal, que dichas modificaciones no tienen consecuencias fiscales ni tienen por qué suponer una alteración en las bases de datos de otros organismos públicos. El Consejo de Empadronamiento ha decidido difundir la Recomendación efectuada para que puedan tener acceso a la misma los ayuntamientos (11002848).

Rigidez en la interpretación normativa

La actuación de la AEAT si bien se ciñe al texto de la normativa vigente, en ocasiones se aparta del espíritu de la misma. La rigidez de la Agencia a la hora de interpretarla sigue siendo una cuestión constante, fundamentalmente con respecto al cumplimiento de los requisitos que se prevén para la aplicación de deducciones o exenciones, y al valorar la validez y suficiencia de los medios de prueba aportados (11022865, 13012964, entre otras).

Se ha recomendado a la AEAT que concrete qué medios de prueba pueden presentar los contribuyentes para acreditar la veracidad de los hechos alegados. La recomendación ha sido rechazada (10017425).

Aplazamiento y fraccionamiento de pago

La falta de flexibilidad sigue presente en la concesión de aplazamientos/fraccionamientos de pago, no ya sólo a la hora de conceder las solicitudes presentadas sino también en la determinación de **los plazos** o del **importe de las cuotas.** Con carácter general las actuaciones realizadas para modificar esta situación resultan infructuosas. Destacan quejas en las que el importe de las cuotas supera al de los ingresos percibidos por el ciudadano, haciendo inviable el cumplimiento de las condiciones de pago siendo un hecho conocido por la AEAT (12002630, 12007052, entre otras).

Mínimos personales y familiares

La realidad social impone que algunos aspectos de la normativa vigente deban ser modificados. Un claro ejemplo es el límite establecido para poder aplicar el **mínimo por ascendientes,** que está situado en unas rentas anuales inferiores a 8.000 euros desde el año 2002 y no ha sido actualizado (12247121, 12285920, 13015208).

La Secretaría de Estado de Hacienda señala que se va a reformar el sistema tributario español en 2014 valorando las diversas magnitudes del IRPF. Esta Institución considera imprescindible establecer un sistema de **actualización de los límites cuantitativos** fijados para la aplicación de los mínimos personales y familiares puesto que, en caso contrario, queda obsoleta la finalidad para la que han sido establecidos. Además, es deseable que en la reforma del sistema tributario se tengan en cuenta las Recomendaciones que se han ido formulando desde el Defensor del Pueblo, que son un reflejo de las necesidades sociales.

Imputación temporal de las subvenciones

En dicha reforma se va a incluir la modificación de la regulación de la **imputación temporal de las subvenciones,** tras la recomendación formulada a la Dirección General de Tributos, al

entender que hay que tener en cuenta la fecha del pago efectivo y no la de su concesión ante las dilaciones que se están produciendo en los abonos, pues se da la paradoja que unos ingresos otorgados por la Administración pero no cobrados integren la base imponible del IRPF y se tenga que tributar por ellos (13000054, 13023358, entre otras).

Parejas de hecho

Una cuestión que sigue suscitando la disconformidad de los ciudadanos es la falta de homogeneidad a la hora de determinar si las parejas de hecho forman parte de la misma unidad familiar. A efectos de IRPF no están incluidas a pesar de supondría un beneficio y, sin embargo, en otras situaciones en las que les perjudica sí se consideran como una única unidad familiar. Se debe establecer un criterio uniforme en toda la Administración Pública al respecto que no sólo sea positivo para la Administración (12015080, 13004009, entre otras).

Deducción por alquiler de vivienda

Está en trámite la posible modificación en la Comunidad de Madrid y en la Comunitat Valenciana de los requisitos exigidos para aplicar la deducción por alquiler de vivienda habitual, de tal forma que el hecho de que el arrendador no haya procedido al depósito de la fianza no impida al arrendatario la aplicación de la referida deducción a efectos de IRPF (12280484, 12286300, entre otras).

Modelo 720

En enero de 2013 se aprobó el modelo 720, sobre declaración informativa sobre **bienes y derechos situados en el extranjero,** cuya presentación sólo puede efectuarse vía telemática a través de Internet. Se ha recibido un gran número de quejas de obligados tributarios que carecen de conexión a internet y de conocimientos informáticos, así como de funcionarios europeos que alegan no haber tenido acceso a asesoramiento sobre las dudas que plantea la presentación del formulario (13008363, 13010183, 13010664, entre otras).

11.2.2. Impuesto sobre el Valor Añadido

En el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) se están recibiendo numerosas quejas, que ponen de manifiesto, una vez más, la dificultad que se encuentran los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes fiscales. El aumento de los tipos, así como el cambio de tipo de gravamen aplicable a algunos productos y servicios continúa causando rechazo y desconcierto en los contribuyentes.

Presentación electrónica de las declaraciones informativas

La AEAT ha remitido una carta a los declarantes del modelo 303 (Autoliquidación de IVA) informando de que a partir de 1 de enero de 2014 debe presentarse electrónicamente por internet, sin tener en cuenta que en ocasiones los contribuyentes tienen una avanzada edad y carecen de conocimientos informáticos. En su mayoría, las quejas proceden de ciudadanos que tienen un local de negocio arrendado por lo que deben presentar los modelos 303 y 390. Dado que no tienen ordenador o no saben utilizarlo, el cambio introducido conlleva que deban contratar los servicios de un profesional para poder presentar los referidos modelos, lo que

supone un coste que no tendrían por qué afrontar, y que puede incluso superar el importe del impuesto.

La Administración debe adoptar las medidas pertinentes para evitar a los ciudadanos los gastos, trámites e incomodidades innecesarios, por lo que se han iniciado las actuaciones oportunas con la AEAT (13032960, 13033556, 13033581).

Aumento de tipos impositivos

La subida de los tipos impositivos que ha tenido lugar tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, sigue motivando la presentación de quejas.

Con su entrada en vigor se aumenta en seis puntos el tipo del IVA para las adquisiciones de viviendas de protección pública, pasando del 4% al 10%, excepto para las viviendas calificadas como VPO de régimen especial o las que han sido promovidas por entes públicos, que se mantienen con el tipo superreducido del 4%. Se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Hacienda que mantenga el tipo superreducido del 4% para todas las viviendas de protección oficial, pero se ha rechazado (13027376).

IVA de suministros

La actuación iniciada en 2012 con la Secretaría de Estado de Hacienda sobre el devengo del IVA en el caso del pago de suministros, y la posibilidad de modificar la normativa con el fin de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el pago del impuesto, ha resultado infructuosa (12026318).

Servicios de atención en comedores escolares

La actuación realizada sobre el tratamiento fiscal de los servicios de atención a niños y niñas durante el comedor escolar ha tenido un resultado satisfactorio. En una consulta vinculante la Dirección General de Tributos había concluido que no estaban exentos de IVA los servicios prestados por federaciones, fundaciones o asociaciones a niños mayores de seis años. Sin embargo, la Secretaría de Estado de Hacienda señala que se va a proceder a modificar el artículo 20.Uno.8º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, suprimiendo la referencia al límite de edad de 6 años, lo que conlleva un cambio en la doctrina administrativa mantenida hasta ahora (13024172).

IVA de productos alimenticios sin gluten

La Secretaría de Estado de Hacienda aceptó modificar el criterio de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido a productos alimenticios sin gluten aptos para el consumo de celíacos, de modo que su tributación se equiparara al pan común.

La Dirección General de Tributos estableció que tributan al tipo del 4 por ciento, el pan común (incluido el pan bregado, de miga dura y el pan de flama o miga blanda), así como la masa de pan y la masa de pan congelada, siempre y cuando estén destinadas exclusivamente a la elaboración de pan común, aun cuando hayan sido objeto de un tratamiento especial para reducir el contenido en gluten, o hayan sustituido algunos de sus elementos por otros exentos de gluten.

Por el contrario, tributan al tipo del 10 por ciento, los panes especiales, ya se trate de biscotes, colines, pan de molde, pan rallado, etc., aun cuando hayan sido sometidos al tratamiento descrito. Mantienen su tributación en el 4 por ciento las harinas panificables, ya hayan sido objeto de tratamiento para hacerlas aptas para celiacos o no (12013634).

11.3. IMPUESTOS TRANSMISORIOS

Valoración de inmuebles en Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO)

Las quejas que se reciben en relación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales provienen de ciudadanos que compraron en su momento una vivienda, liquidaron el impuesto correspondiente, teniendo en cuenta el precio de adquisición de la misma, y posteriormente la Administración ha concluido que la vivienda tiene un valor superior y les reclama el pago del importe correspondiente. El problema radica en que las valoraciones que se están efectuando en muchos casos son excesivas y no tienen en cuenta la realidad actual del mercado inmobiliario. La Administración alega que utiliza los métodos previstos en la Ley General Tributaria y es muy complicado que cambie de criterio, salvo en algunos supuestos en los que se ha detectado un error en la superficie del inmueble (12015277, 12255375, 13006225, entre otras).

Hay que destacar la iniciativa del Gobierno de Aragón, que ha establecido beneficios fiscales en el IRPF y en las Transmisiones Patrimoniales Onerosas. En este último fija una deducción del 100% en las operaciones de adjudicación de la vivienda habitual al deudor hipotecario como dación en pago de la misma cuando, vinculada a dicha operación, se formalice por las partes la constitución y posterior ejecución de una opción de compra documentada en un contrato de arrendamiento de carácter social, que facilite en el futuro la restitución de aquella vivienda al comprador particular en origen (12255375).

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las diferencias normativas entre comunidades autónomas continúa siendo el motivo principal de queja (13028770, 13027043, 13021981, entre otras).

Reducciones

La **acreditación del grado de minusvalía** para aplicar la reducción, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en la Región de Murcia, ha llevado al inicio de una actuación con la Dirección General de Tributos.

Si bien el Reglamento del impuesto hace referencia a la Ley del IRPF a la hora de determinar si una persona tiene la consideración de persona con discapacidad, con base en diversas consultas tributarias se estaba interpretando que no existe una equiparación automática entre la incapacidad certificada por el INSS y el reconocimiento de grado de discapacidad a que se refiere la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

La Dirección General de Tributos ha concluido que dado que la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas considera acreditados determinados grados de minusvalía en

ciertos supuestos y, entre ellos, en los de pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, su criterio no será aplicable en tales supuestos y así se hará constar en las eventuales consultas que, en relación con este punto, reciba en el futuro (11007468).

La regulación de la **reducción de parentesco** por afinidad ha suscitado una actuación con la Comunidad de Madrid, ante su negativa a permitir a una ciudadana su aplicación porque su cónyuge había fallecido previamente a la causante. La Administración alega que el parentesco por afinidad solo se mantiene si a la fecha de devengo del impuesto subsiste el vínculo. Sin embargo, si desaparece el vínculo matrimonial, sea por fallecimiento, sea por divorcio, se rompe entre los cónyuges cualquier relación parental, e igual ruptura se produce respecto de la familia de uno de ellos en relación con el otro, despareciendo, en consecuencia, el parentesco por afinidad (13028084, 13030408).

11.4. TRIBUTOS LOCALES

11.4.1. Gestión compartida

La atribución de facultades a entes administrativos diversos para la aplicación de los mismos tributos es lo que se define como gestión compartida, de modo que un organismo estatal elabora el censo o padrón sobre el que se liquida el impuesto y su recaudación se realiza mediante las administraciones municipales.

Los tributos que utilizan la gestión compartida son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, para los que el padrón elaborado por la Dirección General del Catastro constituye su base imponible. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se recauda a partir del censo de vehículos que proporciona la Dirección General de Tráfico. Por último, otra categoría tributaria, las tasas, cuado están vinculadas a la propiedad o uso de inmuebles, también se referencian a los datos catastrales.

La Constitución española exige en su artículo 103 la **coordinación, cooperación y colaboración de las diferentes Administraciones,** lo que obliga a éstas a velar por el cumplimiento diligente de sus obligaciones, ya sea en la incorporación de altas, tramitación de bajas o alteración de las características de los diferentes registros de sus bases sobre las que se liquidan los tributos. Sin embargo, las quejas muestran que dicha coordinación no siempre se respeta, ni en la forma ni en los plazos, que son tajantes para el ciudadano y laxos para la Administración actuante, lo que ocasiona perjuicios tributarios y, por tanto, económicos a los afectados.

Se mantienen las dificultades para la correcta coordinación de los organismos citados, así como la escasa agilidad de éstos para la corrección de los errores, una vez detectados mediante la denuncia del sujeto pasivo afectado, cuya resolución se dilata manteniendo el perjuicio e incrementando las quejas por esta causa.

A continuación se exponen, separadamente, los impuestos citados, con el reflejo de las quejas más generalizadas en el presente ejercicio.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El principal motivo de queja en este ejercicio se ha referido a las actuaciones de cobro en vía ejecutiva, con duplicidad de pagos en dos municipios por el mismo objeto tributario y ejercicios, y por el cobro en vía ejecutiva de ejercicios prescritos.

También ha sido común la denuncia de la falta de coordinación entre la Dirección General de Tráfico y los ayuntamientos, ya que se han mantenido en el padrón vehículos cuya baja ha sido tramitada en ejercicios anteriores, y se seguían emitiendo los recibos del impuesto con posterioridad.

Los errores en los domicilios de los titulares de los vehículos y la ausencia de notificaciones del inicio de procedimiento de apremio ha impedido que los interesados pudieran alegar, con anterioridad a los embargos en cuentas bancarias, los diferentes errores padecidos, lo que supone un doble perjuicio: el inicial para el ciudadano que soporta el cobro de un impuesto indebido y el posterior para el conjunto de la ciudadanía ya que se le deben abonar intereses por el tiempo transcurrido desde que se embargan inadecuadamente las cantidades hasta que le son devueltas.

Esta devolución llega a demorarse varios años en algunos casos, y se han recibido quejas de ayuntamientos que han intentado cobrar impuestos de hasta quince ejercicios anteriores (09021253, 10009370, 10014139, entre otras).

Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Tipo de gravamen

Desde la aprobación del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se ha producido un incremento en el tipo de gravamen de este impuesto, que oscila entre un 4 y un 10 por ciento, dependiendo del año de aprobación de la Ponencia General de Valores de cada municipio.

Esta medida, que tenía carácter temporal para los ejercicios 2012 y 2013, se ha prorrogado mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, que establece determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, para los ejercicios 2014 y 2015.

El efecto conjunto del incremento del tipo de impuesto, junto con los que ya habían aprobado los ayuntamientos mediante las ordenanzas fiscales, sumado a la elevación de la base imponible, que se ha producido con los nuevos valores catastrales, han motivado la mayoría de las quejas.

Es un hecho constatado que el mercado de compraventa de inmuebles refleja una disminución acusada de la actividad que ha repercutido en los precios de los bienes en el mercado. A esta corrección se ha opuesto la valoración administrativa, que no ha modificado a la baja sus valores, salvo por la utilización de coeficientes reductores según se refleja en el epígrafe que se dedica al Catastro Inmobiliario.

Los contribuyentes estiman que se exige un esfuerzo desproporcionado a quienes mantienen su vivienda, y que las cuotas del impuesto pueden obligar a muchas personas a abandonar la

idea de disponer de una vivienda habitual en propiedad, y optar por arrendar un inmueble, lo que no se acomoda a la tradición y costumbres del país.

Las quejas presentadas en relación con la disconformidad con el tipo del impuesto o la base imponible o liquidable del mismo, no han sido admitidas a trámite, con carácter general, debido a que la Administración actuaba dentro de la vigente legalidad tributaria. Sin embargo, se debe dejar constancia de que siguen llegando con asiduidad y regularidad.

Bonificaciones y exenciones. Riesgo de exclusión social

Cualquier situación que ofrece dificultades para el ciudadano común puede afectar de modo más grave a quienes tienen alguna limitación, ya sea por sus circunstancias laborales, familiares, o bien porque son pensionistas o personas con discapacidad, a las que el pago de la cuota del impuesto les obliga a destinar hasta un tercio de sus ingresos anuales. Las quejas sobre esta cuestión están siendo objeto de una actuación conjunta desde el año 2006, y se ha recomendado reiteradamente la modificación del texto del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para dar acomodo a dichas situaciones (06033043).

En esencia, se recomienda que, con los límites y condiciones que la Administración estime pertinentes, reduzca la tributación o exima de la misma, únicamente aquellos inmuebles que constituyan la residencia permanente del sujeto pasivo, cuya situación económica pueda resultar precaria por el gravamen impuesto, por ejemplo, **perceptores de rentas mínimas, personas aquejadas de discapacidad grave o dependencia, o personas con ingresos limitados** para quienes el pago del tributo pueda acarrear la pérdida de la vivienda o entrar en riesgo de exclusión social.

La respuesta de la Secretaría de Estado de Hacienda continúa siendo la misma desde el año 2009, remitiendo cualquier cambio sobre las bonificaciones y exenciones de los tributos locales a una futura modificación de la financiación local y la tributación de los entes locales. Sin embargo, se han tomado decisiones que han eximido de tributación o han bonificado actividades por razones de oportunidad o idoneidad, y no se ha contemplado la posibilidad de acoger estas otras medidas.

El otro motivo que aduce la Secretaría de Estado de Hacienda, para negar la adopción de la recomendación formulada, es el hecho de que el Estado debe compensar a los municipios por aquellas cantidades que dejan de recaudar con los tributos locales cuando se introducen reducciones, bonificaciones o exenciones.

Los propios ayuntamientos han arbitrado medidas extraordinarias que han permitido reducir la tributación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en especial, para personas mayores empadronadas que no superaban un nivel determinado de ingresos. Sin embargo, no siempre encuentran acomodo en la legislación vigente, y se deben tramitar como ayudas, subvenciones o reducciones vinculadas a otros factores, lo que dificulta que todos los ciudadanos afectados puedan acceder a ellas (12217639, 12246384, 12246940, entre otras muchas).

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Comúnmente conocido como “Plusvalía”, es uno de los impuestos que genera mayor disconformidad por los contribuyentes, al considerar que su sistema de cálculo y la tarifa tan elevada,

lo ha convertido en la figura tributaria más gravosa de la fiscalidad local y ha provocado un incremento de un 30 por ciento en las quejas recibidas en esta materia respecto del ejercicio anterior, y un 80% más que desde el inicio de la crisis.

Cálculo del impuesto

Este impuesto se calcula utilizando como base imponible el valor catastral en el momento de la transmisión del inmueble, sobre el que se aplican unos coeficientes que se incrementan dependiendo del tiempo que el bien haya permanecido en el patrimonio del sujeto pasivo y oscilan entre el 3,7 y el 3 por ciento y durante un plazo máximo de 20 años. El importe así calculado es la base imponible sobre la que se aplica el tipo de gravamen, que tiene un máximo del 30%.

Como ejemplo se ofrece el cálculo de la cuota líquida correspondiente a un inmueble cuyo valor catastral sea de 100.000 euros. Si hubiera sido adquirido entre 2008 y 2012, la base imponible ascenderá a 37.000 euros, sobre la que se aplicará un porcentaje que puede llegar al 30%, arrojando una cuota a pagar de 11.100 euros.

Si hubiera sido adquirido entre 2003 y 2007, la base imponible sería de 35.000 euros, de 32.000 entre los años 1998 y 2002, y 30.000 si hubiera sido adquirido entre 1997 y 1993. Las cuotas, si se utiliza el porcentaje máximo de gravamen, que es lo más habitual, ascenderían a 10.500 euros, 9.600 euros y 9.000 euros.

Deudores hipotecarios

Este ejemplo ha utilizado los porcentajes máximos y no ha considerado la posible aplicación de alguna bonificación, que son limitadas a transmisiones a descendientes directos y la transmisión de terrenos vinculados a actividades económicas de gran relevancia. Ninguna de ellas resulta aplicable a quienes hayan perdido la vivienda habitual en un procedimiento de ejecución hipotecaria, ni hayan vendido su propiedad por no poder afrontar las cuotas hipotecarias o los gastos de su mantenimiento. Por ello, los ciudadanos denuncian la imposibilidad de hacer frente a estas cuotas, incluso cuando el Ayuntamiento aprueba un fraccionamiento, ya que la cuantía final se agrava con un recargo del 20% por el impago en período voluntario, más los intereses que genera la deuda.

Las modificaciones efectuadas sobre este impuesto solo permiten invertir el sujeto pasivo en caso de que la vivienda se transmita a la entidad con la que se mantiene la hipoteca, ya que en cualquier otro supuesto, se produce el hecho imponible, incluso en los casos en los que se haya tenido que rebajar el precio de la venta para no perder el inmueble ni llegar a una ejecución hipotecaria.

Con motivo de una sentencia judicial, se puso en entredicho el sistema de cálculo que recogen los artículos 104 a 110 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por cuanto que la utilización del valor catastral actual en el momento de la venta, no permite calcular el beneficio percibido por la venta del terreno, ni la depreciación monetaria, ni ninguna otra magnitud, ya que se trata de un sistema objetivo de establecimiento de la cuota líquida. Aunque la Administración se limita a aplicar el texto legal, se trata de un tributo que no respeta el principio de capacidad económica ni de pago, ni se vincula con una manifestación de riqueza del sujeto pasivo, por lo que se ha solicitado reiteradamente su modificación o supresión, sin resultados hasta el momento (12280886, 12280891, 12280963, entre otras muchas).

11.4.2. Tasas locales

En este ejercicio las quejas referentes a distintos aspectos de las tasas han incrementado su número, como consecuencia de la implantación en muchos municipios de tasas por servicios que los ayuntamientos habían venido prestando sin exigir contraprestación con anterioridad.

Debido a que la tasa se ha configurado como un tributo que permite a la Administración resarcirse del coste que comporta la prestación de un servicio o por el beneficio especial que el obligado tributario obtiene con la utilización privativa del dominio público, que lo restringe para el resto de los ciudadanos, se exige que la implantación de la misma vaya acompañada de una memoria de carácter técnico y económico, en la que se justifique tanto la necesidad de la implantación del tributo, como de las cuotas que serán trasladadas a aquellos sujetos que se beneficien del servicio o el uso del dominio público.

Sin embargo, se continúa apreciando gran lasitud en la aplicación de la norma contenida en el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como la doctrina y jurisprudencia que lo ha interpretado.

Es habitual apreciar que los ayuntamientos imponen tasas a sus vecinos cuando existe un déficit de tesorería, atendiendo por tanto a un principio de oportunidad, lo que no es por sí mismo criticable, pero sí lo es el que se acuerde sin mostrar respeto por la regulación legal de las mismas, llegándose a instituir tasas por servicios que se han pactado por convenio como servicios gratuitos.

Tasa de residuos sólidos urbanos

La tasa que más quejas agrupa es la de recogida de residuos sólidos urbanos, que ha sido objeto de nueva aprobación en muchos municipios, ha incrementado su cuota respecto de ejercicios anteriores o, habiendo aumentado su cuantía, ha disminuido la calidad o frecuencia del servicio.

Tasa por el uso de aceras

Otra tasa que ha motivado muchas reclamaciones es la que grava el uso intensivo de las aceras para el acceso de los vehículos a plazas de aparcamiento. El incremento de la cuota y la modificación de las ordenanzas para el cálculo de la misma ha supuesto un notable ascenso con respecto al ejercicio anterior, tanto en los aspectos sustantivos del tributo como en la gestión de cobro del mismo.

Tasa TAMER de la Comunitat Valenciana

Se debe destacar las quejas recibidas en relación con la tasa TAMER de la Comunitat Valenciana, que subió el 150%, y fue objeto de un procedimiento contencioso-administrativo. La citada tasa se configura como un tributo que financia el mantenimiento de la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos y se cobra junto con el recibo del agua, aunque su implantación inicial se produjo en 2009, muchos contribuyentes no conocían de su existencia, hasta que su cuantía dificultó el pago del recibo del agua.

Tasa por traslado de documentos

Esta circunstancia se ha dado especialmente en aquellos municipios que han aprobado tasas por el traslado de documentos a otras administraciones, dentro de los convenios 060 que se

firmaron para simplificar y facilitar la realización de trámites a los ciudadanos, de modo que el desplazamiento a la Administración competente resultara innecesario (12284725, 12285917, 12286266, entre otras muchas).

11.5. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

Los problemas más repetidos giran en torno a los tiempos en los procedimientos. Las administraciones públicas rara vez respetan los plazos legalmente previstos, a los que se debe someter la tramitación de cada uno de ellos. En ocasiones, el legislador no ha sido realista con la capacidad administrativa para resolver en el tiempo previsto, en otras, los plazos son suficientes y aun así no se respetan. **Se abusa del silencio administrativo** y no existe correspondencia entre las exigencias a los ciudadanos en el cumplimiento de esos mismos plazos y la laxitud con que los aplican las administraciones.

Notificaciones

La notificación de los actos tributarios, con las especialidades propias de su materia, sigue el régimen común establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con el tenor literal del artículo 109 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La citada Ley de Procedimiento Administrativo regula en el capítulo III del título V la eficacia de los actos administrativos, y en el artículo 58 establece las características de la notificación de éstos. Debe practicarse en el plazo de diez días desde que el acto se dicte, contener el texto íntegro de la resolución, indicación de si es o no firme, la expresión de los recursos procedentes y el órgano ante el que interponer y el plazo para ello. Los defectos en el contenido de las notificaciones podrán determinar la nulidad o anulabilidad del acto que se pretende notificar. El motivo es que el puntual conocimiento de la actuación de la Administración es la puerta que permite ejercer el derecho a defenderse, en los términos que recoge el artículo 24 de la Constitución española.

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en su artículo 110, establece los lugares en que deben ser practicadas las notificaciones, recogiendo el lugar señalado al efecto por los interesados, el domicilio fiscal o el del representante, así como cualquier otro que se estime adecuado para ese fin, como la residencia de las personas físicas o el lugar en que se ejerce una actividad en el caso de las personas jurídicas.

Una de las quejas más comunes es **la ausencia o error en las notificaciones de las liquidaciones tributarias y de los procedimientos de recaudación ejecutiva de las deudas tributarias.** Estos errores afectan a la eficacia del acto, que puede llegar a considerarse nulo si no respeta las reglas establecidas. Las administraciones locales, así como las diputaciones provinciales realizan, con frecuencia, notificaciones mediante su publicación en los boletines oficiales de la provincia, debido a la imposibilidad de practicar la notificación en cualquiera de los lugares señalados al efecto por la ley. Consideran que dicha actuación cumple con las previsiones de la Ley General Tributaria, sin tener en cuenta que el artículo 48.4 del mismo texto legal establece

que la Administración podrá comprobar y rectificar el domicilio fiscal de los obligados tributarios en relación con los tributos cuya gestión le competa.

Estas administraciones no suelen consultar datos diferentes a los consignados en los padrones que figuran en cada tributo, produciéndose situaciones en que se remite la notificación a un número de la calle inexistente, a un complejo urbanístico que no permite identificar adecuadamente al destinatario, a domicilios históricos y a domicilios erróneos.

En todos estos casos, y aún después de haber iniciado las actuaciones como consecuencia de la queja, muchas administraciones mantienen que el procedimiento seguido se acomoda a la legalidad vigente, a pesar de que no han realizado averiguaciones relativas a la inexistencia del sujeto pasivo en el domicilio al que las comunicaciones son remitidas.

Las mismas dependencias administrativas, que parecen incapaces de localizar al contribuyente para notificarles el inicio del procedimiento, logran sin aparente dificultad los datos de sus cuentas bancarias para realizar los embargos que se corresponden con las deudas tributarias, y, en muchas ocasiones, esta es la primera noticia que los afectados tienen de la existencia de un expediente recaudador del que son sujetos pasivos o responsables (12122332, 12255391, 12277646, entre otras).

Prescripción

En el último ejercicio se han iniciado o continuado procedimientos para el cobro de deudas que se encontraban al borde de la prescripción, o que databan de ejercicios pretéritos en los que se habían realizado algunas actuaciones, pero que no habían logrado mantener vivo el derecho de la Administración al cobro, debido a que la prescripción opera igualmente para ambos sujetos de la obligación: la Administración que reclama la deuda y el obligado al pago, y que viene establecida en cuatro años.

Se han recibido quejas que relataban cómo la Administración había iniciado procedimientos de **cobro de tributos municipales que databan del año 1998,** y que habían sido objeto de procedimientos de cobro en ejecutiva sin que se hubiera conocido la existencia del mismo. También se han iniciado procedimientos de cobro relacionados con tasas o tributos periódicos, aunque los sujetos pasivos ya no mantenían vinculación con el objeto tributario o el servicio lo recibía otro sujeto pasivo.

Junto con los **defectos en las notificaciones** y su incidencia en el derecho a ejercer la defensa del interés del administrado, así como los efectos en la prescripción de los tributos, se debe señalar, un año más, la especial gravedad que reviste la falta de respuesta de la Administración que impide que el administrado conozca los motivos por los que se dicta un acto o por los que la Administración se dirige contra él (12286319, 13009032, 13021001, entre otras).

Motivación

Por último, se debe recoger que la Administración General del Estado viene esforzándose por motivar adecuadamente los actos que de ella emanan, pero ese esfuerzo no siempre encuentra eco en las administraciones locales, que muestran mayor lasitud en el cumplimiento de esta obligación, garante también del derecho de legítima defensa, y que se recoge en los artículos 54.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común, y 103.3 y 215 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La motivación debe ser también clara y accesible para cualquier administrado, ya que una explicación ininteligible, aunque cumpla con el tenor literal de la norma, vacía de contenido el derecho del administrado, al no poder comprender el contenido del acto junto con las consecuencias que le supone (13004625, 13007646, 13009832, 13020663, 13022519, 13025673, 13028514).

11.6. TRIBUNALES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVOS

Las reclamaciones económico-administrativas siguen siendo objeto de quejas que denuncian la dilación de las resoluciones que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en sus artículos 239 y 240. Con carácter general, se superan con creces los límites de seis meses o un año que son los plazos de que disponen los tribunales para su resolución.

De las quejas recibidas se desprende que los tribunales que tienen más dilaciones son los de Cataluña y Castilla-La Mancha (entre otras 13009437, 13019372, 13021371, 13023825, 13032816).

Está en trámite una actuación con la Secretaría de Estado de Hacienda, para que se adopten medidas que solucionen esta situación (10007601).

En muchas ocasiones, a pesar de que los interesados señalan diferentes motivos de anulabilidad de las resoluciones administrativas, los tribunales inadmiten las reclamaciones, unas veces por extemporaneidad en la presentación de las mismas, ya que los plazos no operan con las mismas consecuencias para las administraciones públicas y para los administrados, y otras, porque no se entra en el fondo de las cuestiones sometidas a su conocimiento, limitándose a examinar cuestiones formales que no permiten que se elabore una resolución que contemple todas las irregularidades que se denuncian por los interesados, ni se examine la actuación administrativa en su totalidad (09008993, 11006822, 12123008, entre otras).

11.7. CATASTRO

La dificultad del estudio y tratamiento de las quejas derivadas de la actuación de la Dirección General del Catastro tiene origen en el carácter híbrido de las labores que desarrolla, junto con la elaboración del censo inmobiliario, califica y valora, con criterios técnicos el suelo y las construcciones. Para ello utiliza elementos jurídicos y datos técnicos de topografía, arquitectura y magnitudes económicas. El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), define el Catastro como un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda que contiene la descripción de los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales.

Esta información sirve para el cumplimiento de los principios de generalidad y justicia tributaria en los términos que recoge el artículo 31 de la Constitución española, para lo que

debe coordinarse con el resto de las administraciones públicas, así como con el Registro de la Propiedad.

Los datos que figuran en las fichas catastrales de cada inmueble contienen sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se comprenden la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal. Se establece la presunción de veracidad de los datos catastrales trasladando la carga de la prueba al ciudadano. Esta característica, que se configura como una garantía de la actuación administrativa que permite la recaudación eficiente de los tributos, se ha convertido en uno de los principales problemas que aquejan a los ciudadanos cuando solicitan **la corrección de la base de datos catastral.**

Para la elaboración de la citada base, se parte de la delimitación de las diferentes clases de suelo, que depende de la legislación urbanística estatal y autonómica y del planeamiento municipal. Por otro lado, la inscripción de la titularidad se vincula a la propiedad civil. Las características físicas de los inmuebles se desligan del campo jurídico y se refieren a elementos cartográficos y planimétricos, así como a las diferentes técnicas de representación gráfica y su almacenamiento, que cada vez depende más de medios virtuales que físicos. Ello es debido tanto por cuestiones de economía de medios como por la accesibilidad remota de la información, lo que ha propiciado un entorpecimiento de la facultad del ciudadano para demostrar la existencia de errores en la ficha catastral, al desaparecer mucha documentación que sirvió de soporte para la creación de las bases de datos, mediante un plan de destrucción de archivos físicos.

La valoración de los inmuebles es la culminación de esta labor, que para los ciudadanos, y a efectos prácticos, es la que presenta una mayor repercusión por sus consecuencias económicas periódicas. La asignación de la valoración exige que se haya inscrito previamente el bien con las características ya señaladas, y la complejidad de los procedimientos de valoración, a través de las Ponencias Generales, limitan la comprensión de la atribución de un valor económico en momentos de depreciación de estos bienes.

Procedimientos

Las quejas referentes a **la inscripción, modificación o alteración de datos relativos a la titularidad continúan siendo numerosas.** Titularidades erróneas por inscripciones a nombre de terceros, colindantes, o alteración del orden de la inscripción o los porcentajes de participación en el bien, así como alteraciones que se registran como consecuencia de procedimientos de valoración colectiva han sido origen de la mayoría de las quejas recibidas (10001891, 11016583, 11022488, entre muchas otras).

La dilación de los procedimientos, la motivación de las resoluciones, la fecha de efectos del procedimiento de subsanación de discrepancias y el examen y consideración de las alegaciones de los interesados sigue siendo objeto de reclamación.

La Dirección General del Catastro mantiene la presunción de veracidad de los datos tributarios con carácter general, y demora el inicio de actuaciones de indagación y comprobación de las denuncias de los interesados en los diferentes procedimientos, hasta el punto de que las propias

gerencias territoriales del Catastro señalan a los administrados que dirijan queja al Defensor del Pueblo para que se examinen sus alegaciones. Respecto de ejercicios anteriores, aumentan las quejas relacionadas con los procedimientos de inspección catastral (11022552, 12025715, 12067604, entre otras).

Renovación del Catastro de rústica

Se mantienen las quejas referentes a la falta de concordancia con la realidad inmobiliaria respecto de otras bases de datos, como consecuencia de la renovación de la base cartográfica del catastro de rústica. Las alteraciones afectan tanto a parcelas productivas, por la percepción de subvenciones nacionales y, fundamentalmente europeas en explotaciones agrarias (SIGPAC), como a otras sobre las que no se ejerce la posesión continua. Los procedimientos de renovación del Catastro de rústica se han realizado siguiendo las prescripciones establecidas en la disposición adicional única de la Ley del Catastro Inmobiliario, que no contemplaba la notificación individual a los titulares afectados de las alteraciones que se produjeran en sus bienes, sino a través de los boletines oficiales y edictos municipales.

Este procedimiento rebaja las garantías exigidas en el resto de alteraciones del texto refundido, y ha privado a muchos propietarios de parcelas rústicas del conocimiento de su modificación, de la titularidad catastral y, en algunos casos, también de la propiedad civil, debido a la desaparición de las fincas de la cartografía y de las bases de datos informáticas.

La destrucción de archivos físicos, en los que se conservaban documentos referentes a la titularidad histórica, así como información referente a la antigua representación gráfica de la parcela, dificulta la restitución de la titularidad y la propiedad, ya que incluso se ha llegado a tributar por parcelas que no existen en el actual Catastro, si bien hay documentación que acredita –testamentos, documentos privados de transmisión de propiedad– la transmisión de la titularidad.

La acción urbanística desarrollada en la última década, así como procedimientos de concentración parcelaria también han fomentado la confusión y desaparición de algunas fincas que no podrán recuperarse salvo mediante un proceso judicial contencioso (Q0307330, 07035177, 08000607, entre otras muchas).

Errores en la descripción de informes

Los errores en la descripción del bien inmueble, ya tenga calificación de rústico o urbano, y que afectan a la superficie, morfología y linderos de la parcela, motiva la recepción de quejas en número similar al de años anteriores. Se aprecia un mayor celo por parte de los titulares en el examen de las características de la inscripción catastral, así como sus reclamaciones ante los organismos competentes. Los motivos comunes de las quejas relativas al Catastro de rústica son **la disminución de la superficie catastral o el desplazamiento de los linderos,** y en el Catastro de urbana la **calificación errónea de los elementos comunes,** el incremento de la superficie asignada al inmueble o la confusión entre las características de diferentes inmuebles que pertenecen a edificios con división horizontal (10031094, 11007045, 11008220, entre otras muchas).

Valoración catastral

La asignación del valor catastral exige la consideración de los criterios que establece el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la

Ley del Catastro Inmobiliario, que incluyen la localización y circunstancias urbanísticas del bien, el coste de ejecución material y beneficios de las construcciones, los gastos de producción y promoción empresarial, así como los beneficios obtenidos y cualquier otro factor relevante, pero viene limitado por las circunstancias y valores del mercado, cuyo valor no se puede superar.

Existe una orden ministerial que aprueba el módulo base o M, para todo el territorio nacional, y que en la actualidad oscila entre los 25 y 4.190 euros en los valores por metro cuadrado de repercusión del suelo y entre los 400 y 700 euros en los valores por metro cuadrado de las construcciones. Estos valores se ven alterados con diferentes coeficientes aplicables, dependiendo de múltiples factores, entre los que se encuentran la edificabilidad, la antigüedad y el estado de conservación, entre otros muchos, y el coeficiente RM que limita al 50% el valor asignado mediante la ponencia.

La disminución de los valores inmobiliarios como consecuencia de la crisis económica ha desfasado las ponencias de valores realizadas desde el año 2005, por lo que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas aprobó una propuesta de actualización mediante la utilización de los coeficientes que permite el artículo 32 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y que hasta el año 2011 se había venido utilizando para incrementar en un porcentaje del 2 por ciento anual los valores existentes. Sin embargo, la medida solamente alcanza a las ponencias realizadas entre los años 2005 y 2007, con coeficientes que oscilan entre el 0,85 del año 2005, 0,80 en 2006 y 0,73 en el año 2007.

El sistema obliga a los municipios interesados en su aplicación a solicitarla, y debe ser aprobada por el propio ministerio. Para el año 2014 se ha aprobado esta medida en 176 municipios, de los 1.496 que fueron objeto de nueva ponencia de valores en los ejercicios señalados, lo que supone que solamente el 11,76 por ciento de todos los municipios que podían haberse acogido a la medida podrán aplicarla.

Los módulos de referencia se establecieron en el año 2005, y si bien han sido corregidos con posterioridad, no se han apreciado disminuciones, continuando desde 2008 los módulos de valoración de las construcciones con las mismas magnitudes y habiendo disminuido levemente los del suelo. Ello ha motivado numerosas quejas que aúnan la disconformidad con el valor asignado en origen, con las medidas tributarias en las diferentes figuras impositivas que han supuesto un incremento del coste del mantenimiento de una propiedad, con independencia de cuál sea el destino de la misma.

En general, todas las quejas apuntan a una **divergencia entre el valor catastral individual y el precio que se puede obtener en el mercado por el inmueble,** adicionalmente consideran que la limitación del 50% del valor de mercado no se está aplicando debidamente y que no se ha revisado el cumplimiento de la legislación en este punto (13006638, 13007596, 13008349, entre otras muchas).

Los municipios con ponencias generales de valores son objeto de quejas colectivas, de los ciudadanos o de los responsables municipales, que vuelven a trasladar su disconformidad con los valores aprobados y la negativa de la Dirección General del Catastro de realizar nuevas ponencias. En su lugar, han señalado que la aplicación en el futuro de coeficientes permitirá mantener los valores actualizados, sin dar solución a los problemas actuales. Entre las entidades locales afectadas destacan: Algeciras (Cádiz); Baena (Córdoba); Binéfar (Huesca); Conil de la Frontera

(Cádiz); Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Manresa y Premià de Mar (Barcelona); Daya Vieja, El Campello y Villajoyosa /La Vila Joiosa (Alacant/Alicante); Madrid, Móstoles (Madrid); Medina del Campo (Valladolid); Vinalesa (València/Valencia), Zamora; Zaragoza, Cuarte de Huerva y Maella (Zaragoza) (12217670, 12246609, 12246919, entre otras muchas).

En 2013 se detectó un error en la asignación del valor catastral en 58.834 inmuebles urbanos en el municipio de Almería, como consecuencia de la Ponencia General de Valores realizada en el año 2007 con efectos tributarios a partir de 2008. En particular, la aplicación del coeficiente A que supone un multiplicador del 1,10 o el 1,15 para parcelas con varias fachadas a vía pública supuso una sobrevaloración generalizada para un gran número de inmuebles.

La Dirección General del Catastro inició una actuación de oficio para corregir este error, pero no hizo público cuáles eran las consecuencias concretas que tendría para los titulares afectados, la fecha de efectos de la corrección y el modo en que se gestionaría, tanto la comunicación de la información referente a los derechos que les asisten como las actuaciones que estos deberían realizar para su reconocimiento, así como las consecuencias económicas de los mismos (13033544).

12. ACTIVIDAD ECONÓMICA

Los asuntos relacionados con la actividad económica son muy diversos, si bien se puede afirmar que existe un elemento común en la mayor parte de las cuestiones tratadas: la escasez de recursos y las dificultades que atraviesan los ciudadanos para hacer frente a sus obligaciones.

En este capítulo se tratan cuestiones diferenciadas. En cada epígrafe se hace referencia a los aspectos más frecuentes tratados durante el año.

12.1. ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA

Las actuaciones principales se encuentran incluidas en los estudios de carácter general elaborados por la Institución durante 2013. Inicialmente se efectuó una **actualización del estudio "Crisis económica y deudores hipotecarios:** actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo" y posteriormente se amplió, en octubre, con un estudio titulado **"Crisis económica e insolvencia personal:** actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo", cuyo resumen consta en el presente informe.

La situación económica en España continúa reflejándose en los problemas que han planteado los ciudadanos en 2013, con el denominador común de la escasez de ingresos y las consiguientes dificultades para hacer frente a sus pagos, sobre todo aquellos que no tienen acceso a las medidas que se han ido adoptando para paliar tales circunstancias.

Hipoteca multidivisa

Los productos financieros complejos, como la hipoteca multidivisa, son objeto de numerosas quejas. Con respecto a las hipotecas en moneda distinta del euro, ya se ha modificado la legislación sobre la información que las entidades deben facilitar a los clientes, pero quienes firmaron su contrato con anterioridad se quejan de que están sufriendo las consecuencias del desconocimiento de las condiciones suscritas, que suponen que el capital inicial solicitado se ha incrementado, incluso duplicado en muchos casos, de tal forma que de haber conocido tal circunstancia no las habrían suscrito (13030752, 13030781, 13030805, entre otras muchas) [12].

Suscripción de hipotecas para la adquisición de Vivienda de Protección Oficial y tipo de interés

El descenso continuo del Euribor (Tipo Europeo de Oferta Interbancaria) ocasiona nuevos problemas, en relación con las hipotecas referenciadas al IRPH (Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios), de cajas o bancos, para la adquisición de Viviendas de Protección Oficial. En el año 2013 se revisaron los tipos aplicables a los Planes de Vivienda 1992-1995, 1996-1998, 2002-2005 y 2005-2008, mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento, que recoge el Acuerdo de Consejo de Minis-

[12] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

tros de 22 de marzo de 2013, dando así respuesta a las quejas presentadas por este motivo (12022082, 12246280, 12276556, entre otras).

Sustitución del Índice de Referencia de Préstamos Hipotecarios (IRPH)

La Orden EHA/2899/2011, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, establece los tipos de interés oficiales, en su artículo 27, y hace desaparecer los conocidos como IRPH de Bancos, Cajas y conjunto de entidades, tipos a los que se habían referenciado muchas hipotecas. La disposición transitoria única de esta norma prevé un régimen transitorio de los índices, pues su desaparición completa, con todos sus efectos, se produciría transcurrido un año desde su entrada en vigor, siempre que en ese plazo se hubiese fijado el correspondiente régimen de transición para los préstamos afectados. Transcurrido el año previsto no se había dictado la normativa precisa, lo que motivó la recepción de muchas quejas, debido a que se habían revisado hipotecas con el IRPH que recogían más de dos puntos de diferencia con el Euribor.

La mayoría de los interesados señalaba que esta diferencia podía ser la que existiera entre llegar a un procedimiento de ejecución hipotecaria o poder seguir atendiendo sus obligaciones de pago con las entidades. También denunciaban que tras los procesos de concentración de Cajas y Bancos resultaba dudoso el sistema por el que se hallaba el índice medio en el mercado. Finalmente se aprobó la Disposición Adicional decimoquinta de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, con el régimen de sustitución de los contratos referenciados al desaparecido índice.

Se han formulado dos recomendaciones dirigidas al Banco de España y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, con el fin de mejorar la información que las entidades remiten a sus clientes, en relación con la aplicación del nuevo índice de referencia, así como facilitar la posibilidad de una renegociación de los contratos vigentes, en el supuesto de que éste pueda suponer un riesgo de mora en su cumplimiento para los deudores hipotecarios que aún no han sido objeto de respuesta (13019341, 13019450, 13021574, entre otras muchas).

Préstamos del Instituto de Crédito Oficial (ICO)

En este ámbito se han planteado dos cuestiones fundamentalmente.

1. El vencimiento de los créditos de la Línea de Mediación para los afectados de Fórum Filatélico, S. A., y Afinsa, S. A., determinó que, con objeto de mantener el apoyo a los afectados, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012, se le dieran instrucciones al ICO para que ampliase el plazo de amortización dos años más, y modificase determinadas condiciones de esta línea de crédito, para facilitarles la superación de especiales circunstancias de precariedad económica, hasta que finalicen los procedimientos judiciales en curso.
   Sin embargo, numerosos ciudadanos sufrieron la denegación de la citada prórroga, por parte de las distintas entidades financieras adheridas a esta línea de crédito.
   Para conseguir la adhesión a la ampliación, se incluye una cláusula en el Convenio que determina que el banco o caja de ahorros en la que se presente la solicitud tiene la potestad de suscribir, o no, el nuevo contrato, en función de sus criterios internos. Esta circunstancia es

común en las líneas de mediación del ICO, de ahí que al quedar el criterio de las entidades financieras adheridas a la Línea de Mediación para **los Afectados de Fórum Filatélico, S. A., y Afinsa, S. A.,** muchos ciudadanos quedan excluidos de la prórroga antes citada.

La garantía de los préstamos viene constituida por la cesión irrevocable del cliente a favor del ICO, de las cantidades que sean entregadas a su favor en los procedimientos concursales de la sociedad Fórum Filatélico, S. A., y Afinsa Bienes Tangibles, S. A., hasta el importe de la deuda derivada del contrato (incluyendo los intereses devengados y no liquidados) en los términos del Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012.

Hasta la fecha, los afectados de Fórum Filatélico han podido recuperar en el procedimiento concursal el 10% de los derechos reconocidos y se prevé que los afectados de Afinsa puedan recuperar el 5%, ya autorizado por el juez.

En relación con el citado problema, se efectúo una Recomendación para que el Instituto de Crédito Oficial concediese directamente a los afectados la prórroga de la Línea de anticipos a cuenta, cuando hayan visto rechazada su petición por las distintas entidades financieras adheridas (F13025183, 13025208, 13029399, entre otras).

Otra solicitud de los afectados de Fórum Filatélico, Afinsa y Arte y Naturaleza es la creación de un Fondo Extraordinario de Compensación de Pérdidas.

La Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa indicó que la creación de un Fondo Extraordinario de Compensación de Pérdidas para los afectados de estas empresas supondría un incremento de gasto que debería ser asumido con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La delicada situación de las finanzas públicas y el compromiso firme del Gobierno con la consolidación fiscal, no permitía esta solución. No obstante, la citada Secretaría de Estado dio instrucciones al Instituto de Crédito Oficial para que adoptase medidas que aliviasen, de manera transitoria, la situación de los afectados, mientras concluían los procedimientos judiciales. Estas medidas se instrumentaron mediante los acuerdos de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2007, de 28 de diciembre de 2007 y de 11 de enero de 2008, así como su posterior ampliación por dos años y modificación de condiciones, de 28 de diciembre de 2012, de tal forma que el quebranto derivado del diferencial entre el coste de obtención de los recursos y el tipo de interés 0%, del margen de intermediación de las entidades de crédito y de las operaciones impagadas a vencimiento, es compensado al ICO con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Esta medida de apoyo a los afectados tiene carácter paliativo, pero no resuelve el problema de fondo, que solo podrá encontrar solución en el marco de los procedimientos judiciales en curso derivados de la intervención judicial de estas empresas (12272596).

2. Numerosos estudiantes, a los que se les concedieron **los préstamos ICO-Renta Universidad 2010/2011,** no pueden devolver las cantidades mensuales dado que se encuentran en situación de desempleo.

   Tanto el ICO como el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte tienen previsto modificar la Orden Ministerial de Educación 3248/2010, de 17 de diciembre, por la que se regularon las condiciones de los préstamos de la mencionada línea de crédito con el fin de que, en la misma dirección de años anteriores, los titulares de préstamos de la convocatoria 2010/2011 pueda solicitar la ampliación del período de carencia de sus préstamos, si no alcanzan un importe mínimo de renta (13021808, 13026312 y otros).

12.2. ENTIDADES FINANCIERAS

Como en años anteriores, los ciudadanos denuncian la falta de efectividad de las resoluciones del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones del Banco de España, que pese a resolver a favor de los clientes las entidades financieras no rectifican su actuación.

Efectividad del Servicio de Reclamaciones del Banco de España

El artículo 14 de la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, establece que formulado el correspondiente informe por el Servicio de Reclamaciones, si éste fuera desfavorable a la entidad reclamada, ésta está obligada a informar al citado centro directivo de la rectificación voluntaria en un plazo no superior a un mes desde su notificación. Una vez recibida dicha comunicación o transcurrido dicho plazo sin contestación, se procede al archivo de las reclamaciones, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o de otro orden en que haya podido incurrir la entidad.

Según el Banco de España, en cumplimiento de lo recogido en la citada regulación, informa periódicamente a los servicios de supervisión de aquellos supuestos en los que se aprecian indicios de incumplimientos graves o reiterados de las normas de transparencia y protección a la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros por parte de una misma entidad, así como, cuando procede, de las normas de disciplina bancaria.

Se trata, por lo tanto, de un análisis dirigido a constatar la posible concurrencia de una práctica generalizada e informar de ella a los servicios de supervisión para que estos adopten las medidas de control, prevención o corrección que estimen oportunas y que podrán incluir, en su caso, la apertura de un procedimiento sancionador. En este sentido, el Banco de España hace hincapié en el carácter no vinculante de sus pronunciamientos.

Lo que se ha constatado desde esta Institución es que las denuncias de los clientes contra las entidades financieras, aun cuando queda acreditada la mala práctica bancaria, no constituye la base para incoar ningún expediente sancionador a entidad financiera alguna, por graves que sean las consecuencias de su conducta.

En consecuencia, el Servicio de Reclamaciones no consigue ejercer con el modelo actual la protección que pretende ante los clientes, ya que no evita que los ciudadanos tengan que acudir a un procedimiento judicial o arbitral para ver satisfecho su derecho, o desistir, dado el coste que supondría (13020777, 13030662 y otras).

Se han realizado diversas actuaciones con el Banco de España en casos en los que dicho organismo había concluido en sus informes que las entidades bancarias habían quebrantado las buenas prácticas bancarias, para conocer si se inician expedientes sancionadores contra dichas entidades (13010253, 13009653 y 13007399).

Cláusula suelo

La Sentencia 241/2013, de 9 de mayo, del Tribunal Supremo, declara la nulidad de las cláusulas suelo en los casos de falta de transparencia. Como consecuencia de ello, se ha recomendado al Banco de España la elaboración de instrucciones para que las entidades financieras adapten la aplicación de las referidas cláusulas a la decisión del Tribunal Supremo, en el sentido aclarado por el Auto de 3 de junio de 2013, y así evitar que los clientes tengan que acudir a la vía judicial.

El Banco de España considera que el marco de protección de los deudores hipotecarios ha sido reforzado en lo relativo a la información que reciben de las entidades prestamistas. No obstante, ha remitido escritos de requerimientos a las entidades, recordando la importancia de observar escrupulosamente los mandatos y criterios establecidos en las normas de transparencia y protección de la clientela, y requiriendo que adopten las acciones necesarias para subsanar las deficiencias advertidas. Además, ha dirigido un escrito a las tres asociaciones sectoriales de entidades de crédito con el fin de que estas transmitan a sus miembros la necesidad de analizar la adecuación de las cláusulas suelo, que pudieran estar utilizando, a los criterios de transparencia que establece la Sentencia de 9 de mayo de 2013 (13016756).

Horario para pago de recibos

El horario restringido de los bancos y cajas para pagar recibos constituye un constante motivo de queja de los ciudadanos. Esta Institución recomienda la posibilidad de efectuar los pagos durante el horario en que permanezca el establecimiento abierto al público.

El Banco de España señala que no existe disposición legal que establezca un determinado horario obligatorio, para que las entidades de crédito admitan ingresos y realicen pagos a sus clientes o a terceros por cuenta de aquellos; ni tampoco dicha actuación incide en la posible infracción de normativa de disciplina bancaria.

Lo único relevante, y sobre lo que insiste particularmente el Servicio de Reclamaciones, es que se avise al público de la existencia de estas limitaciones, colocando carteles en las diferentes oficinas. Las entidades de crédito argumentan que la intención de dicha medida es evitar aglomeraciones en las oficinas, procurando dispensar un mejor trato a la clientela bancaria.

La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad ha elaborado un informe, que concluye que las incidencias de este tipo no pueden elevarse al rango de generales, al menos en comparación con el elevado número de transacciones bancarias por caja que se producen cada día en España. Tampoco suponen una alteración grave en el acceso de los ciudadanos a los servicios financieros, especialmente a la vista del esfuerzo que realizan las entidades bancarias y los clientes en los últimos años para conducir estos mismos servicios por canales alternativos. Por lo que no parece necesaria intervención alguna adicional.

La Secretaría General considera que la solución que propone el Banco de España de comunicar a los clientes, por medio de carteles, los horarios de prestación de los servicios, sirve para compatibilizar el derecho del cliente a realizar los medios de pagos con la capacidad autoorganizadora de la entidad de crédito. Por lo que no ve necesario realizar una regulación específica sobre esta materia, aunque es su intención continuar haciendo un seguimiento de este asunto, en colaboración con el Banco de España, con el fin de asegurar que no se da una alteración relevante de la prestación de los servicios financieros (12005079, 12009602, 12124393, entre otras).

Comisiones

Los ciudadanos denuncian, como una actuación generalizada de las entidades bancarias, que al recibir en sus cuentas las pensiones, nóminas o prestaciones por desempleo en diferente fecha al cargo de los recibos, cuotas hipotecarias, etc., les están cobrando cada mes 30 euros por des-

cubierto en cuenta, o 35 euros por gastos de devolución. Se ha iniciado una actuación trasladando el problema ante el Ministerio de Economía que de momento no ha sido contestada (13010485, 13022476, 13025642 y otros).

El aumento de las comisiones bancarias o el cobro de nuevas, por diferentes conceptos, es otro asunto que preocupa a los ciudadanos (13022476, 13024631,13025642 y otros).

Acceso a cuenta básica

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, y al Banco de España, regular el derecho de todos los consumidores a una cuenta de pago básica con independencia de su situación financiera, a unos precios asequibles o gratuitos, obligando a las entidades a ofertar estos productos.

La Secretaría de Estado remite su actuación al Banco de España y afirma que en España este problema es prácticamente inexistente. Por su parte, el Banco de España considera que hay que esperar a la aprobación de la normativa europea sobre el acceso a una cuenta básica, circunstancia que esta Institución considera innecesaria (12015537).

12.3. PLANES DE PENSIONES Y SEGUROS

Los asuntos que se plantean de forma más generalizada sobre los distintos tipos de seguros, son las discrepancias entre los clientes y las compañías aseguradoras con respecto a la indemnización que corresponde por los siniestros, el incremento de la tarifa, demoras en la cobertura del seguro, así como la denegación en la cancelación de una póliza contratada en el caso de que no se comunique con dos meses de antelación al vencimiento de la misma, la demora en resolver las reclamaciones por parte de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, aunque en menor número que otros años, o la falta de efectividad del Servicio de Reclamaciones al no ser vinculantes las resoluciones (13000158, 13001313, 13002015 y otras).

Planes de pensiones

La situación económica requiere un impulso del ahorro privado para completar las futuras pensiones estatales, así como la revisión de la normativa de los planes de pensiones, por lo que se inicia una actuación de oficio ante el Ministerio de Economía y Competitividad, ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y ante la Secretaría de Estado de Hacienda.

Existen varios factores que influyen negativamente en la contratación de los planes de pensiones o en continuar aportando cantidades periódicas: la iliquidez, la baja rentabilidad, incluso negativa en muchos casos, y las altas comisiones de gestión, superiores a las que cobran por los fondos de inversión por realizar una labor similar. A lo que hay que añadir la inseguridad que ocasiona las modificaciones normativas que pueden sufrir los planes de pensiones, dado el largo plazo de la vida de esta inversión, sobre todo en materia tributaria.

La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ha elaborado un informe sobre el grado de desarrollo de la previsión social complementaria, y sobre las medidas que podrían

adoptarse para promover su extensión en España, que próximamente el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados, en el que se recogen la mayor parte de las propuestas efectuadas por esta Institución, como la reducción de las comisiones máximas, mayor liquidez, modificación de la tributación, más información y transparencia y reforzar la educación financiera.

En cuanto a las cuestiones relativas a la fiscalidad de los planes de pensiones la Secretaría de Estado de Hacienda añade que, el pasado 5 de julio, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se constituye una Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español, comenzando así el proceso para acometer una reforma legislativa de revisión del conjunto del sistema tributario, siendo una de la líneas la de potenciar el desarrollo social con medidas que estimulen el ahorro.

Por tanto, en ambas iniciativas, tienen especial relevancia las propuestas sobre la modificación de la normativa en general y del régimen tributario de los sistemas de previsión social complementaria, como las que se han planteado desde esta Institución, que deberán ser analizadas de forma global junto al resto de reformas que se pretende acometer (F13016879).

Seguros aparejados a préstamos hipotecarios

Desde el ejercicio 2011 se encuentra en trámite una actuación de oficio sobre la imposición de contratación de seguros aparejados a los préstamos hipotecarios, en la que se efectuó una Recomendación para restringir esta práctica y que las pólizas sean redactadas con mayor claridad, para evitar discrepancias de interpretación a la hora de solicitar la cobertura del seguro.

El Ministerio de Justicia presentó en junio de 2013 una propuesta de modificación del Código Mercantil. En ese proyecto, el título IX, llamado “De los contratos de seguro y de mediación de seguros”, vendrá a regular la materia que actualmente recoge la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro.

Las reformas que se pretenden introducir prevén reforzar la transparencia de los contratos de seguros, facilitar su interpretación y la descripción clara del siniestro cubierto, destacando las limitaciones y exclusiones.

La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera responde a la recomendación y se remite a la futura aprobación de la Directiva de protección al consumidor que solicita un préstamo hipotecario, tendente a prohibir la venta de los servicios vinculados bancarios (F11021077, 11010306, 11016596 y otras).

12.4. GAS

El proceso de liberalización del suministro de gas natural, que se produjo con la modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, mediante la Ley 12/2007, de 4 de julio, hizo variar sustancialmente la estructura del sector en cuanto al suministro a los consumidores domésticos.

Se pasa de un régimen en el que el suministro a tarifa se llevaba a cabo por las empresas distribuidoras, que ejercen una actividad regulada sujeta a autorización, a otro régimen en el

que todos los suministros se atienden por compañías comercializadoras, que pueden ejercer su actividad libremente, siempre que cumplan una serie de requisitos.

La falta de desarrollo normativo, adaptado a las consecuencias de la liberalización del suministro de gas, provoca que existan controversias en cuanto a los derechos y obligaciones de los agentes del sistema y de los consumidores.

Retrasos en el alta del suministro

La Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid informa, con ocasión de un supuesto por retraso prolongado en dar de alta el suministro de gas en una vivienda de obra nueva, que al haber quedado obsoleto el desarrollo reglamentario básico, de competencia estatal, no permite a los órganos competentes de las comunidades autónomas pronunciarse sobre estos conflictos con celeridad.

Las dificultades que encuentran los solicitantes de un nuevo punto de suministro de gas natural, ya sea de nueva instalación o por la reapertura de una instalación existente tras un período de baja, se ha constatado que son comunes en todo el territorio nacional.

Por esta razón, se trasladó dicha cuestión a la entonces Comisión Nacional de Energía (CNE) para ser tenida en cuenta en el desarrollo reglamentario pendiente en esta materia. Hay que tener en cuenta que las actividades y las funciones de esa comisión han pasado, desde el 7 de octubre de 2013, a la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia.

La CNE comunicó en su momento que, en el marco del expediente informativo abierto por estos hechos, se realizó un requerimiento de información a las distintas compañías con el fin de aclarar cómo se atienden **las solicitudes de nuevo suministro de gas** por parte de los distintos agentes involucrados, con particular atención a las posibles dificultades: de contratación de nuevos suministros de gas natural a tarifa de último recurso, y de contratación de nuevas altas con una compañía comercializadora de un grupo empresarial diferente al de la compañía distribuidora que opera en la zona.

A raíz del análisis de la información requerida, la Comisión ha comprobado que en el sector gasista la práctica totalidad de altas activadas en un área de distribución se producen a favor del comercializador libre, verticalmente integrado con el distribuidor. Esta situación cambia drásticamente en el caso de áreas de distribución sin integración vertical, y aún más si se trata de un área de integración vertical en el que el consumidor dispone de un mínimo de información que le capacite para tomar una decisión informada.

Este conjunto de hechos, unido a la constatación de la escasez de documentación e información a disposición del consumidor, y de su registro correspondiente, no le permite tomar una decisión libre, pudiendo incurrirse en la vulneración del derecho del consumidor de elegir el suministrador para la compra de gas natural.

Información al consumidor

Con el fin de paliar esta situación de insuficiencia de información de que dispone el consumidor, la desaparecida Comisión Nacional de Energía consideraba necesario iniciar un procedimiento para emitir una decisión jurídica vinculante que determine la documentación necesaria

para posibilitar una decisión informada por parte del consumidor sobre su suministrador, el tipo de suministro que prefiera, y de las obligaciones de mantenimiento de los registros documentales correspondientes; y ello en el ámbito de las competencias de dicho organismo.

Adicionalmente, se incluiría la obligación de establecer canales de atención al cliente diferenciados para los comercializadores libres y comercializadores de último recurso del mismo grupo empresarial, con el fin de optimizar la eficacia de estas medidas y contribuir a paliar las deficiencias detectadas en el proceso de contratación de nuevos suministros. A su vez, propone la publicación de una recomendación pública a todas las empresas distribuidoras y comercializadoras de gas natural, que debería publicarse en la página web de la CNE para su mejor difusión.

Con respecto a la ventaja del comercializador verticalmente integrado en su área de distribución y a otras anomalías detectadas, las propuestas normativas consisten en:

– establecer puntos de contactos separados para el comercializador de último recurso (CUR) y el comercializador a precio libremente negociado entre las partes del mismo grupo empresarial;
– separación clara de imagen y marca entre estos tres agentes: el comercializador, el distribuidor y el CUR del mismo grupo empresarial, de modo que permitan su adecuada diferenciación, obligación que cabría hacer extensible al comercializador de último recurso, siendo necesaria, además, una separación clara de actividades con respecto a la comercializadora libre.

Ambas propuestas están en línea con lo planteado en el informe sobre la propuesta de modificación del Real Decreto 1434/2002, de 18 de octubre, por el que se regulan las actividades de transporte y distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural (11015976).

12.5. SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD

En los últimos años se han adoptado medidas de carácter urgente en el sector eléctrico para la corrección del déficit tarifario que ha supuesto un incremento del precio de la electricidad, con repercusión en los consumidores y en los productores de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, en concreto en el sector energía fotovoltaica, que ha provocado la reducción de la retribución de la misma y, por tanto, la rentabilidad de las inversiones.

Energías renovables

Las modificaciones normativas en la regulación de la retribución de la energía fotovoltaica se pone de manifiesto constantemente por los ciudadanos, en general pequeños productores que acogiéndose al sistema retributivo establecido en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, acometieron la inversión a través de créditos concedidos por entidades bancarias y que el nuevo sistema impide hacer frente a los compromisos.

El Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, fue el detonante del descontento de los inversores que acudieron a esta Institución y cuyas razones llevaron a considerar la necesidad de clarificar el horizonte regulatorio de la producción de energía en régimen especial, con el fin de que los

productores e inversores sepan a qué atenerse en todo momento y evite sensación de inseguridad jurídica a que da lugar estos cambios normativos; en función de lo cual se recomendó al entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre, se procediera a elaborar una normativa estable y clara para el sector eléctrico en régimen especial. La recomendación no ha sido aceptada (11007246).

Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, en lo que se refiere a la retribución de la producción de energía renovable, cogeneración y residuos, establecen un nuevo sistema retributivo que elimina el sistema de tarifas y prevé un nuevo régimen basado en el rendimiento medio en el mercado secundario de las obligaciones del Estado a 10 años (sistema retributivo financiero).

Se pagará el precio de la energía producida, y cuando no es rentable la instalación se añade una ayuda para las empresas eficientes y bien gestionadas que no recuperen en el mercado los costes de inversión antes de impuestos y sin tener en cuenta las inversiones adicionales necesarias.

Los perjuicios derivados de esta situación suscitan gran malestar en los titulares de estas instalaciones y muchos de ellos señalan su rechazo a este nuevo sistema retributivo, esgrimiendo razones de inseguridad jurídica. Se está a la espera de que la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia envíen la información solicitada (13028423, 13029881 y otras).

Peaje de respaldo del autoconsumo eléctrico

Con respecto al denominado peaje de respaldo previsto por el Real Decreto 9/2013, de 12 de julio, que se pretende aplicar a la energía consumida instantáneamente, se inicia actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, al considerar que el establecimiento de este nuevo peaje sería contrario a los esfuerzos realizados para la contribución de los ciudadanos a reducir los costes eléctricos y a fomentar el uso de las energías renovables, y penaliza a quienes invirtieron en un sistema de producción eléctrica para reducir gastos domésticos, además de resultar discriminatorio para las distintas tecnologías, ya que exime del pago del mismo a las instalaciones de cogeneración hasta el 31 de diciembre de 2019.

La opinión de la Comisión Nacional de Energía es también contraria a la aplicación del nuevo peaje de respaldo a los consumidores con autoconsumo. Además, discrepa el órgano consultivo de las fuertes multas que se contemplan por falta de inscripción de instalaciones en el nuevo registro de autoconsumo y, además, por contradecir las directivas europeas. Junto a todo ello la CNE detecta una cierta incoherencia entre la propuesta del Real Decreto-ley de 12 de julio, y el anteproyecto del Ley del Sector Eléctrico, ya que en el segundo no se concreta el nuevo peaje, y define en cambio los peajes de acceso a las redes de transporte y de distribución (13026236).

Facturación y precio

En el informe del pasado año se dejó constancia de la actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con motivo de los problemas que la **falta de claridad de las facturas emitidas por las compañías eléctricas** ocasiona a los usuarios, y tras comprobar, a través de las quejas recibidas, que las diferentes compañías

comercializadoras emiten facturas con información no homogénea. Se señaló la conveniencia de que la facturación eléctrica se completara con elementos de las fuentes energéticas, su impacto y desglose de todos los conceptos a pagar, de manera que el consumidor tenga adecuada información de lo que le cuesta la prestación del servicio.

La mencionada secretaría de Estado hace referencia a la "Propuesta de un modelo de factura de electricidad para consumidores bajo la modalidad de suministro de último recurso", aprobada el 7 de junio de 2012, en el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, sometida a trámite de audiencia del Consejo Consultivo de Electricidad.

También explica que la Dirección General de Industria, Energía y Minas está trabajando en la elaboración de un modelo que permita la homogeneización de criterios, dotando de mayor transparencia y claridad a las facturas a emitir por las empresas eléctricas, con el fin de lograr una mejor comprensión por los consumidores. En la fecha de elaboración del informe no se ha recibido respuesta a la información solicitada sobre las previsiones para la puesta en práctica de las medidas adoptadas (12024894).

La subida de la factura de la luz y la caída del poder adquisitivo está aumentando de forma alarmante el impago de las facturas y las suspensiones del suministro eléctrico. Los datos publicados cifran en 1,4 millones las viviendas que sufrieron cortes de luz por impago o demora en el pago en el año 2112. Las familias que tienen graves dificultades para pagar el recibo de la luz constituyen un nuevo fenómeno conocido como "pobreza energética". Los consumidores o grupos sociales más vulnerables que padecen esta situación se pueden circunscribir a las personas mayores de sesenta años, personas en situación de desempleo, los perceptores de prestaciones sociales y bajo nivel de renta.

Para paliar esta circunstancia, en otros países han acordado una tregua invernal para impedir que las compañías interrumpan el suministro en los meses de frío y exista durante ese tiempo un mínimo de cobertura de subsistencia a las personas en riesgo de exclusión social.

Se inicia actuación de oficio ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ante la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y se solicita información sobre el número de hogares que han sufrido cortes de luz durante el año 2012, las causas de los mismos y las posibles medidas a adoptar para frenar la situación de pobreza energética que está en vías de aumentar (13033047).

Proyecto de Ley del sector eléctrico

El aumento de reclamaciones y de consultas de consumidores relacionadas con contratos y facturas de la luz registrado en una asociación de consumidores, debido a las últimas y reiteradas subidas del precio de la luz, le ha impulsado a dirigirse al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a la ya extinta Comisión Nacional de Energía, con el objetivo de plantear los problemas de los consumidores en este sector y buscar soluciones, aprovechando la reforma que iba a presentarse.

Una vez conocido el anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico considera que la aprobación de esta reforma ocasiona un perjuicio, a corto plazo, para los consumidores, ya que de forma progresiva aumenta la factura de la luz hasta niveles difícilmente asumibles, siendo esta situación especialmente grave teniendo en cuenta el contexto de crisis económica existente.

A juicio de la mencionada asociación, el anteproyecto de ley supone una pérdida de oportunidad de regular el sistema que ha demostrado ser inviable e insostenible. Tiene como único objetivo el que los consumidores soporten un déficit de tarifa generado por una mala gestión de los operadores del sistema y que no se va a solucionar con esta normativa, puesto que sin cambiar el funcionamiento del sector tan solo se va a continuar el déficit.

Desaparece la tarifa de último recurso, tal y como estaba concebida, y al precio voluntario al pequeño consumidor (que se establece como límite a las subidas) se le pueden aplicar recargos, por lo que ya no será un verdadero límite, y además se podrá modificar con el único criterio de sostenibilidad económica del sistema sin tener en cuenta aspectos sociales. Se amplían los requisitos de acceso al ***bono social*** y esto hace previsible que una gran parte de los consumidores, que actualmente se benefician de este descuento, dejen de hacerlo.

La pretensión de la asociación es la creación de una Comisión que estudie las deficiencias del sistema y pueda plantear alternativas que no sean hacer pagar al consumidor por la mala gestión de los órganos, empresas o instituciones responsables. De tal propuesta se ha dado traslado a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, solicitando información que se está pendiente de recibir (13028441).

Bono social

Ya se reflejó en los informes correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 la aplicación del bono social en las facturas domésticas como mecanismo adicional de protección para colectivos vulnerables. La ampliación de esta ayuda a ciudadanos excluidos y que perciben pensiones inferiores a los grupos incluidos en el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, se ha puesto de manifiesto ante la Secretaría de Estado de Energía. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo indicó que deberá realizarse en coherencia con el desarrollo y definición de la figura del “consumidor vulnerable” que será determinada reglamentariamente por el Gobierno y se asimila, transitoriamente, esta figura a los consumidores con derecho a acogerse actualmente al bono social.

La falta de previsión para determinar esta nueva figura de consumidor cada vez más apremiante, teniendo en cuenta que los consumidores con menos poder adquisitivo son los que más sufren las consecuencias de las medidas legislativas para hacer frente al problema de desajustes del sistema eléctrico, hizo plantear al Ministro de Industria, Energía y Turismo que se precise con la mayor concreción posible cuándo se va a disponer de la norma reglamentaria con la definición de consumidor vulnerable.

El Ministerio contestó que el proyecto de Ley del Sector Eléctrico es el Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, que aborda la figura de consumidor vulnerable y sus derechos. En relación con el contenido de dichas propuestas normativas, por parte de esta Institución está en estudio proponer determinadas recomendaciones (11021175, 12001867, 12008034, entre otras).

Comportamiento de compañías

Se ha iniciado una actuación general ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, debido a las numerosas quejas recibidas por prácticas fraudulentas de algunas empresas

para conseguir que los consumidores cambien de compañía. La información solicitada con el fin de conocer si el órgano regulador ha adoptado medidas al respecto no se ha recibido (13027807).

12.6. AGUAS

Se siguen denunciando de forma habitual los problemas sobre el corte de suministro de agua, sin previo aviso, por las empresas suministradoras, la disconformidad con el excesivo importe de las facturas y, en menor medida, se denuncian las cuestiones relativas a las averías de los contadores.

Corte de suministro

En un caso concreto de corte de suministro de agua, se produjo como consecuencia de averías ocultas que no se notifican hasta que se efectúa la lectura del contador de agua. La empresa ofreció la posibilidad de abonar una cantidad mensual y las correspondientes facturas trimestrales. Sin embargo, dada la situación económica en la que se encuentra, el interesado no puede hacer frente a la cantidad fijada. Tras la actuación correspondiente por parte de esta Institución se culminó con un acuerdo satisfactorio para ambas partes y el archivo del expediente (13013800).

Facturación

Cuando las reclamaciones presentadas versan sobre la facturación excesiva de agua, se recomienda solicitar a la empresa suministradora una revisión del contador. En el supuesto de que el interesado no esté conforme con el resultado obtenido, esta Institución aconseja solicitar al Laboratorio de Metrología acreditado por la Dirección General de Industria, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que efectúe una revisión detallada para verificar si existe alguna irregularidad. Cuando esta se confirma, la empresa está obligada a rectificar la factura y devolver la cantidad excesivamente cobrada (13010379).

La liquidación de alcantarillado junto con la de suministro de agua también es objeto de reclamación. Esto ha ocurrido en el Ayuntamiento de Valmojado (Toledo), donde al realizarse el tránsito de servicio municipal a concesionaria administrativa se han producido errores tanto de lectura como de facturación. Dada esta situación, han creado una Comisión de Seguimiento con el objeto de realizar una correcta facturación. En el momento del cierre de este informe continúa en tramitación (13019334).

12.7. AGRICULTURA

Las quejas en materia de agricultura giran en torno al procedimiento de **las ayudas Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural** (FEADER).

Las ayudas FEADER, para la mejora del ambiente y del entorno rural, de acuerdo con el Reglamento CE 1698/2005, del Consejo, se conceden por las comunidades autónomas en el marco de sus Programas de Desarrollo Rural (PDR) y sin existir una norma estatal de carácter básico, explotaciones situadas entre dos comunidades autónomas, pueden verse privadas de parte de las mismas.

Se podría dar solución a este tipo de asuntos con base en el Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación, a partir de 2012, de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, ya que define al órgano de las mismas donde radique la explotación o la mayor parte de ella como autoridad competente.

Así lo ha comunicado a esta Institución el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, asumiendo el compromiso de estudiar e impulsar la aprobación de una normativa básica para el período 2014-2020, conforme a la habilitación del artículo 149.1.13.ª de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional (Q0305417).

12.8. COMERCIO

La supresión del recurso cameral, tras la publicación del Decreto 13/2013, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, supuso una preocupación sobre el futuro de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, tanto en lo referente a su financiación como a las funciones que han de cumplir, motivo por el cual se presentaron gran número de quejas, sobre todo de trabajadores de las mismas que veían peligrar su empleo.

Desde la Administración se ha informado tanto a las propias Cámaras como a las comunidades autónomas del nuevo sistema de financiación, llevándose a cabo fundamentalmente a través de los ingresos que se generan por los servicios que presten y por las aportaciones voluntarias de empresas (11006810 y otras).

12.9. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Se vuelven a repetir en 2013 las reclamaciones de ciudadanos que atraviesan dificultades económicas, ocasionadas por la falta de cobro a tiempo de las cantidades que les adeudan las entidades locales y las comunidades autónomas por prestaciones, servicios y suministros que realizan para las mismas.

Impago de obligaciones

El déficit de tesorería que soportan las entidades locales ha originado **el incumplimiento de la obligación de pago contraída con proveedores y contratistas.** Esta situación se ha dado en Administraciones como el Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca); Ayuntamiento de Pétrola (Albacete); Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) y Ayuntamiento de La Línea (Cádiz) que llega a no pagar la nómina de sus trabajadores (11019666, 11019667, 11019671, 13013840).

En múltiples ocasiones, es necesario realizar varios requerimientos a la Administración para que facilite información sobre la situación planteada por los ciudadanos. Esto ocurre con un ciudadano que es contratado en el año 2010 por el Ayuntamiento e Villalpardo (Cuenca), para contar cuentos en el colegio de educación infantil y primaria de la localidad. En la actualidad continúa pendiente el pago adeudado (11019662).

La aprobación del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, ha solventado problemas de pagos. Como es el caso del Ayuntamiento de Alicante/Alacant, Ayuntamiento de Villablino (León), Ayuntamiento de Ocaña (Toledo), Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha (13011321, 13012822, 11019670, 13028937).

Otra causa que origina la ausencia de pago por parte de las administraciones locales es la carencia de fondos, al no percibir las subvenciones de otras administraciones. En esta situación se encuentra el Ayuntamiento de Madrigueras (Albacete) y el Ayuntamiento de Miguelturra (Ciudad Real) (11019672, 11021148).

Procedimiento de contratación

Esta Institución formula una recomendación a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la creación y regulación de un órgano especializado para la resolución de recursos en materia de contratación o que, en su defecto, celebre un convenio con la Administración General del Estado.

La comunidad autónoma comunica la aceptación de la recomendación y la entrada en vigor del convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre atribución de competencia de recursos contractuales (11001715).

Falta de coordinación entre dos administraciones públicas

La falta de coordinación entre la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de las Illes Balears y la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente provoca que la planta desaladora de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) no se ponga en funcionamiento. No existe un acuerdo entre ambas administraciones sobre la responsabilidad en el pago de las mencionadas obras, realizadas por una UTE.

En este caso se hizo una sugerencia a las dos administraciones implicadas sobre la necesaria coordinación que, de acuerdo en el artículo 103 CE, debe regir las relaciones entre ellas, recordando que sus discrepancias no deben perjudicar a los ciudadanos.

Se da la paradoja de que la Administración autonómica acepta la sugerencia y la Administración General del Estado la rechaza, con lo cual el problema continúa. A la fecha de conclusión de este informe la actuación de esta Institución sigue en trámite (1121959).

12.10. SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

En 2013 han sido numerosas las quejas relativas a subvenciones y ayudas públicas concedidas y no pagadas por la Administración competente.

Un gran número de quejas están relacionadas con la ejecución de proyectos de cooperación internacional. En la mayoría de los casos, y debido al retraso en el pago por parte de la Administración correspondiente, la organización no gubernamental ha adelantado los fondos, con el

fin de llevar a cabo el proyecto subvencionado y mantener los compromisos adquiridos por las partes (12124317, 12121982).

La puesta en marcha de la tercera fase del denominado **mecanismo de financiación para el pago a proveedores** a través del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, que incluye las transferencias de las comunidades autónomas o de las entidades locales a asociaciones e instituciones, sin fines de lucro y con fines sociales, está facilitando el abono de las subvenciones y de las ayudas públicas (12106482, 12124317, 13002171).

En este ámbito, es preciso hacer hincapié en aquellos casos en los que tras ser concedida una ayuda pública, no puede ser satisfecha debido a la falta de presupuesto. En estos supuestos, se solicita a la Administración información sobre el uso dado a los créditos destinados a satisfacer las obligaciones económicas derivadas de la concesión y se recuerda que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece que el otorgamiento de una subvención debe cumplir la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se deriven de su concesión (13026523, 13013023, 13011759, 13011419).

Es llamativo el caso de un ciudadano al que, tras ser examinada y validada la documentación justificativa de la ayuda concedida para un proyecto de vivienda de turismo rural, por el Instituto Aragonés de Fomento, se procede por error al archivo del expediente y se deniega su abono, alegando no estar al corriente de las obligaciones tributarias.

Las deudas se retrotraen al momento del devengo por lo que, si en la fecha de presentación de la documentación el beneficiario se encuentra al corriente en el pago de sus obligaciones, no cabe rechazar su pretensión. Como consecuencia de ello, se han iniciado los trámites para obtener el pago de la subvención (13016544).

12.11. CONSUMO

Las quejas en materia de consumo no resultan especialmente numerosas. En la mayor parte de los casos, los ciudadanos acuden ante esta Institución poniendo de manifiesto su insatisfacción con un producto o un servicio, aunque sin haber realizado la correspondiente reclamación, o no habiendo completado el proceso, ya que han cumplimentado una hoja de reclamación pero no la han presentado ante el órgano de consumo competente. Esto explica que la cifra de inadmisiones a trámite en esta materia resulte alta. De hecho, la falta de actuación administrativa previa de supervisar, es causa de más de la mitad de las inadmisiones.

El segundo ámbito de recepción de quejas, aunque a notable distancia del primero, es el funcionamiento de los órganos administrativos de consumo. En este campo, el porcentaje de admisiones es notablemente superior al del conjunto de la materia, y se ha situado en 2013 en un 38 por ciento, frente a un 15 para todas las quejas de consumo.

Los organismos con los que se han tramitado actuaciones son muy diversos y no se aprecia una concentración de actuaciones en ninguno de ellos. La emisión de requerimientos está en la media habitual y respecto a la conclusión de las investigaciones, la mayor parte de ellas acaban acreditando la correcta actuación de la Administración. Hay que tener presente que en muchos

casos los órganos de consumo tienen una función mediadora, con lo que la falta de un resultado satisfactorio para el ciudadano no siempre le es imputable, si han cumplido adecuadamente con sus funciones de promotores del arbitraje e impulsores del procedimiento.

Los sectores de actividad sobre los que se han recibido mayor número de quejas en 2013 han sido: la atención prestada por los servicios de posventa y de atención al cliente, la actividad de los centros de enseñanza no reglada, las compras on-line, el servicio ofrecido por los talleres de reparación de vehículos, la falta de efectividad de la garantía legal de compra por ciertos concesionarios y la seguridad alimentaria (13025912, 13030809, 13030488, entre otras).

Las grandes posibilidades que ofrece el comercio electrónico tiene el envés de la preocupación por la seguridad en las transacciones. Esta Institución sigue los trabajos parlamentarios del proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, y otras leyes complementarias, para su adaptación a la Directiva 2011/83/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, sobre los Derechos de los Consumidores, que inciden especialmente sobre los contratos celebrados a distancia (compra *on-line*, por catálogo o por teléfono) o fuera de establecimientos mercantiles.

También se han seguido especialmente las campañas de inspección realizadas por las distintas administraciones, así como las campañas de difusión para ayudar a los consumidores, como la Campaña informativa sobre créditos al consumo, presentada en el mes de octubre de 2013.

Hechas estas consideraciones generales, han de referirse en primer lugar un grupo de quejas, en las que los ciudadanos plantean su disconformidad con la tramitación de sus reclamaciones por parte de los órganos de consumo. Las cuestiones más habitualmente suscitadas son la demora en la resolución de los conflictos y la insatisfacción por la falta de obligatoriedad para las empresas de acudir a este sistema de resolución extrajudicial (12010936, 12286260, 13006349, entre otras).

Los esfuerzos que están realizando las administraciones en este campo no parecen que ofrezcan los resultados deseados, y esta Institución debe coincidir con los ciudadanos en que debieran adoptarse medidas suplementarias para incentivar la adhesión al sistema arbitral por parte de las empresas y prestatarios de servicios.

La coyuntura económica y la contención del gasto han provocado que determinadas estructuras de los sistemas arbitrales se hayan visto debilitadas. Este es el caso de la Junta Arbitral de Consumo de Toledo, en la que se acreditó una demora de casi 3 años para dar curso a una solicitud de arbitraje.

La Dirección General de Salud Pública, Drogodependencias y Consumo, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, señaló que se estaban realizando gestiones para reactivar la actividad arbitral. Habida cuenta de que la situación parece ser general, se ha solicitado información sobre cuántos expedientes están afectados por estas demoras y qué medidas se van a adoptar para normalizar la situación en el conjunto de la comunidad (13002097).

Por otro lado, en otra serie de quejas se pone de manifiesto la falta de eficacia del sistema para la transferencia de expedientes entre distintas administraciones públicas. Un caso que ilustra esta cuestión es el de un ciudadano residente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que presentó una reclamación de consumo por una deficiencia del servicio de trans-

porte marítimo en Illes Balears y que no lograba que un organismo de consumo se hiciera cargo del asunto.

Comprobados los problemas alegados por el interesado, se planteó la cuestión al Instituto Nacional de Consumo; quien señaló que en aplicación del Reglamento UE 1117/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar o por vías navegables, el encargado de atender la reclamación debía ser un organismo a designar por cada comunidad autónoma. Al tiempo de la redacción de este informe, el citado instituto ha remitido el listado de los órganos autonómicos encargados de la tramitación de las reclamaciones, por lo que las actuaciones proseguirán. No obstante, comprende que una situación como la descrita resulte desconcertante para el ciudadano que ha de padecerla (12003562).

Continúan recibiéndose quejas por las ofertas de centros de formación y academias privadas, por falta de cumplimiento en el contrato firmado o por la generación de falsas expectativas sobre las salidas laborales. Siguiendo con las actuaciones realizadas, se ha iniciado una actuación de oficio para conocer los resultados de la campaña de inspección realizada en el ámbito de la Comunidad de Madrid, entre junio y septiembre de 2013 (13030755).

También se han efectuado actuaciones respecto de la regulación de las actividades y los productos utilizados en las denominadas medicinas naturales y alternativas. Se solicitó información al Instituto Nacional del Consumo y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre el marco regulatorio de los centros de formación en estas terapias.

El citado ministerio ha indicado que se está estudiando la posible regulación de estas terapias, aunque todavía es preciso llegar a un consenso científico al respecto, por lo que cualquier decisión será en el medio plazo (12031824 y 12285317).

13. TRANSPORTE Y COMUNICACIÓN

13.1. COMUNICACIONES

A lo largo de la última década la evolución técnica del sector de las telecomunicaciones ha sido rápida y constante. Este desarrollo tecnológico supone que, a través de los nuevos sistemas de comunicación, como son internet y el servicio de telefonía móvil, se presten cada vez más servicios. La sociedad está inmersa en la revolución tecnológica que supone el funcionamiento de distintas formas de comunicación que tienden a desplazar a las tradicionalmente utilizadas. Estos nuevos procedimientos de interconexión cuentan con un público diverso y generalizado que demanda la prestación de servicios en óptimas condiciones, tanto técnicas como económicas.

Sin embargo, la normativa no recoge este desarrollo tecnológico, al no contemplar las nuevas incidencias y dotar de cobertura jurídica a estas situaciones. Existen problemas que afectan a los ciudadanos en sus relaciones con los operadores que en nada se asemejan a los que se planteaban en el año 2003 cuando se aprueba la vigente Ley General de Telecomunicaciones o, posteriormente, en el año 2005, fecha de aprobación del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, sobre las condiciones para **la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.**

Actualmente se está tramitando el proyecto de la nueva Ley General de Telecomunicaciones. La promulgación de una nueva norma en sustitución de la del año 2003 supone, de un lado, dar cobertura a supuestos hasta ahora no recogidos normativamente y, de otro, que los ciudadanos en general y los abonados a los servicios de telecomunicaciones en particular, vean protegidos unos intereses, que en la aplicación de la normativa vigente no tienen cabida.

Por otra parte, esta Institución se encuentra elaborando un estudio sobre la situación actual de las telecomunicaciones en España. En el mismo, además de realizar un balance histórico y legislativo de la evolución de este mercado, se efectúan unas conclusiones y se formularan diversas recomendaciones, que serán remitidas a los distintos órganos administrativos competentes con el fin de mejorar la situación y solventar, en la medida de lo posible, los problemas y deficiencias detectadas, derivadas de la experiencia acumulada a lo largo de los últimos años.

13.1.1. Telefonía fija

Durante el año 2013, y al igual que en ejercicios anteriores, las cuestiones surgidas en este ámbito derivan de las incidencias de carácter técnico que imposibilitan la prestación del servicio de telefonía fija y de la existencia de discrepancias con la facturación, cuyo abono se requiere por parte de las compañías.

Problemas técnicos

Los problemas técnicos se asemejan a los que se denuncian por los interesados a lo largo de los últimos años. Por ello, resulta obligado insistir, nuevamente, en la necesidad de que la actua-

ción de los operadores en la atención de las solicitudes presentadas e incidencias planteadas por los usuarios sea rápida y diligente (12027657, 12028365, 12029743, entre otras)[13].

Abono social

Las consecuencias que la crisis económica está generando en los colectivos particularmente vulnerables tiene su reflejo en esta materia. El estado social debe velar por la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos en este tipo de situaciones, máxime cuando el servicio telefónico fijo es concebido como servicio universal. Esta especial consideración tiene que ser tenida en cuenta por parte de los poderes públicos para asistir a aquellos colectivos que por su situación económica o social merezcan una cobertura particular.

El abono social de la Compañía Telefónica es un plan de precios destinado a jubilados y pensionistas, cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine en cada momento por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Consiste en aplicar una bonificación en el importe de la cuota de alta y en la cuota fija de carácter periódico de conexión a la red. En el presente, el IPREM es el indicador de referencia y el correspondiente a los años 2010, 2011, 2012 y 2013 no ha variado, si bien, el ligero incremento de las pensiones mínimas, entre 1-2%, supone que antiguos beneficiarios queden excluidos. Por ello, se formula una Recomendación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos para que se modifique el umbral de renta aplicable, para que los pensionistas y jubilados tengan derecho al abono social, y evitar así que un número importante de ciudadanos quede excluido del alcance de la prestación.

De conformidad con el apartado 1º del artículo 35 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, “la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de los Ministros de Industria, Turismo y Comercio y de Economía y Hacienda, y previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, garantizará el carácter asequible de los precios de los servicios incluidos dentro del servicio universal”.

De acuerdo con la letra a) del apartado 2º del artículo 35 de dicho real decreto, el abono social es un plan de precios destinado a jubilados y pensionistas “cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine, en cada momento, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos”.

Por ello, se ha dado traslado, a los departamentos ministeriales competentes en la materia, de la recomendación formulada por esta Institución para que, si lo estiman oportuno, eleven para aprobación por esta Comisión el acuerdo correspondiente por el que se modifique el umbral de renta familiar que da acceso al abono social. A fecha de elaboración del presente informe se está a la espera de que se remita el informe relativo a la aceptación o no de la recomendación referida (13022650).

La posible exclusión de beneficiarios del abono social no es nueva, ya se incluyó en el informe presentado en el año 2010 y, como consecuencia de la recomendación que también se presentó

[13] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

en ese momento, se vieron satisfechas las pretensiones de los ciudadanos y se evitó la exclusión de los que hasta aquel momento eran perceptores.

13.1.2. Telefonía móvil

La prestación del servicio de telefonía móvil en correctas condiciones técnicas en la totalidad del territorio es fundamental en el proceso de desarrollo tecnológico de España. En el presente ejercicio se denuncian los problemas técnicos de cobertura de carácter permanente en algunas localidades. Igualmente, los ciudadanos ponen de manifiesto la existencia de averías que dejan sin el servicio de telefonía a los abonados durante un tiempo determinado.

En la localidad de Loeches (Madrid) los abonados de una compañía se encuentran sin el servicio de telefonía móvil contratado. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información indica que el operador referido cuenta con varias estaciones base con las que presta el servicio de telefonía móvil en el municipio referido.

Con fecha 14 de febrero de 2013 se detecta que una de las estaciones deja de funcionar. Esta estación proporcionaba cobertura de servicios de telefonía móvil GSM y UMT a un 30% de la población del municipio referido. Tras la detección de dicha avería, la compañía pone en marcha los protocolos aplicables en relación con la prevención de los riesgos laborales para el acceso a este tipo de planta. Tras el diagnóstico y la detección de los problemas se habilitaron los mecanismos para dar pronta solución al problema.

Resultó necesario sustituir parte del equipo situado en la estación base, por lo que su reparación no se concluyó hasta la mañana del 23 de febrero de 2013. Tras la reparación, el servicio se restablece con normalidad y la disponibilidad del mismo en la localidad de Loeches es del 99,5% (13008306).

Facturación

La facturación de los servicios de telefonía móvil es una queja constante. La falta de conformidad de los abonados con la factura elaborada por las compañías tiene que ser planteada por los propios interesados ante su operador y, en el caso de no obtener respuesta o de no ser conforme a sus pretensiones, el usuario puede presentar su reclamación a los órganos administrativos competentes. Para que el procedimiento de reclamación seguido, bien ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información o ante los órganos de consumo, resulte eficaz, es fundamental el cumplimiento de los plazos normativamente establecidos para dictar las resoluciones administrativas y resolver los recursos interpuestos. Es por ello que, tal y como se viene repitiendo en los distintos informes anuales, la demora en la resolución de los expediente supone una actuación irregular por parte de los órganos administrativos y, en consecuencia, un perjuicio al ciudadano en la defensa de sus intereses (13000192, 13002414, 13002490, entre otras).

13.1.3. Internet

Internet constituye un vehículo fundamental de transmisión de información en tiempo real. Uno de los aspectos que cada vez adquiere mayor relevancia es el relativo al uso del correo

electrónico por parte del ciudadano y al control del titular de la cuenta sobre los correos que recibe.

Publicidad

La recepción constante en el correo electrónico de e-mails publicitarios no deseados y la imposibilidad de interrupción de su envío, constituye un nuevo problema, que se agrava cuando el origen es de fuera de la Unión Europea.

La Ley 34/2002, de 14 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, resulta de aplicación si los correos tienen carácter publicitario y si el remitente de las comunicaciones electrónicas estuviera establecido o tuviera un establecimiento permanente en España, o en territorio de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, o de un Estado no perteneciente a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo si las comunicaciones comerciales se dirigen específicamente al territorio español.

En estos casos el destinatario puede oponerse a su recepción o revocar su consentimiento si lo hubieran prestado. Si los correos enviados no tuvieran carácter comercial podría resultar de aplicación el régimen establecido en la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal, en lo que se refiere al necesario consentimiento para tratar el dato de la dirección de correo electrónico (13027380).

Extensión de banda ancha

Por último, continúan presentándose numerosos escritos sobre la lentitud en la extensión de la banda ancha en España. En este sentido, tanto los operadores que prestan este servicio como la Administración Pública tienen que adoptar las medidas oportunas, para que la brecha digital disminuya y que no derive en la existencia de una brecha económica entre las distintas comunidades autónomas.

Además, el servicio de internet es una herramienta tanto en el plano de las relaciones de carácter personal de los individuos como en las relaciones de ámbito laboral o profesional. La correcta prestación del servicio y su extensión a toda la geografía nacional proporciona condiciones reales de igualdad para todos los ciudadanos (12246882, 13030141, 13007460).

13.1.4. Correos y Telégrafos

Las incidencias en la prestación del servicio postal, así como las cantidades previstas para su indemnización en caso de no llegar a buen fin el mismo, concentran las reclamaciones de 2013. También la forma de efectuar las notificaciones genera dificultades para los ciudadanos.

Incidencias en el servicio

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., indemniza el robo, destrucción o deterioro de los envíos certificados con la cantidad establecida en el artículo 27.3 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento de los servicios postales, pero anualmente actualiza los precios de los servicios que presta bajo régimen de obligación de servicio público.

El desfase entre ambas magnitudes podría haberse corregido con la entrada en vigor de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, al disponer su artículo 12.1 que mediante Orden del Ministerio de Fomento se establecerá la cuantía mínima y máxima de indemnización por los citados conceptos. Tras las actuaciones del Defensor del Pueblo, dicho ministerio se ha comprometido a atender su obligación impulsando la aprobación del Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (12001574).

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., ha reforzado su posición ante **reclamaciones de los usuarios por deterioro o pérdida,** total o parcial, del contenido de un paquete, estableciendo en las condiciones generales de contratación, al exigir haber dejado constancia de reservas en el albarán de entrega. No se admiten las reclamaciones si las incidencias se hubieran apreciado en un momento posterior a la entrega, que, en cambio, son posibles según el artículo 22.1.4 del Convenio postal universal, siempre que se haga una declaración en ese sentido “sin demora”.

Correos aduce que hay que interpretar esa expresión de acuerdo con la legislación nacional y tomar en consideración el artículo 32.1 del Reglamento de los servicios postales, según el cual sólo cabe rehusar un envío en el momento de la entrega.

Esta Institución considera que la citada expresión constituye una autorización a cada país firmante del convenio para que establezca un período de tiempo para la reclamación, mayor o menor, desde la entrega del envío, pese a que se hubiera firmado el recibo regularmente, y no para que se elimine ese tiempo. Si no fuera así, no figuraría el tiempo gramatical de pasado (“entregó”), ni exigiría al reclamante que pruebe que la expoliación o la avería no se produjo después de la entrega.

Por ello, se ha recomendado a Correos que haga constar en las condiciones generales de servicio de envíos registrados que el destinatario o persona a quien se entregue tiene derecho a abrirlo delante del repartidor, y que no haciéndolo así y firmando sin reservas el albarán, se considerará que ha sido entregado en buen estado. Sin embargo, Correos rechaza tal medida (13013893 y 13022273).

Notificaciones

Debería completarse por el Ministerio de Fomento la regulación legal de las notificaciones, toda vez que la normativa vigente no asegura que el destinatario pueda tener conocimiento de la existencia de una notificación cuando no la recibe personalmente. Según el artículo, 42.3 del citado Reglamento de la prestación de los servicios postales: “Una vez realizados los dos intentos sin éxito, el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal deberá depositar en lista las notificaciones, durante el plazo máximo de un mes, a cuyo fin se procederá a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario (...). Dicho aviso tendrá carácter ordinario”.

Las actuaciones y manifestaciones de Correos según el artículo 22.4 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, gozan de presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega, recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, por ello los usuarios tienen que demostrar que no han existido los dos intentos, con las dificultades que conlleva, para, efectivamente, poder hacer valer sus afirmaciones de descono-

cimiento del contenido de los actos administrativos. Se debería adoptar alguna cautela al efecto, pues este procedimiento puede causar indefensión (11017438, 11022361, 12003805 y otras).

13.2. TRANSPORTE

Las dificultades económicas y los recortes presupuestarios tienen su consecuencia en la prestación de los servicios de transporte, que ha modificado su frecuencia y anulado algunas líneas de comunicación. Las empresas ofrecen menos servicios y las administraciones públicas limitan los que prestan directamente.

13.2.1. Transporte ferroviario

Supresión de líneas por RENFE

Renfe Operadora anunció su intención de suprimir más de cuarenta líneas de media distancia, lo que dificulta la movilidad de los ciudadanos residentes en las localidades afectadas, por lo que se inicia una actuación de oficio. Esas medidas son consecuencia del denominado Plan de racionalización de los servicios ferroviarios de media distancia, aprobado en el Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012, en el que se hace una oferta intermodal combinando servicios ferroviarios de media distancia y servicios regulares de transporte por carretera, optándose en cada caso por el que resulte más eficiente y con menor coste para el ciudadano.

Se han declarado obligación de servicio público las relaciones con un aprovechamiento superior al 15%, y aquellas que estando entre el 10% y el 15% podrían alcanzar la segunda cifra con medidas de eficiencia. Otras líneas se mantienen gracias a la colaboración de alguna comunidad autónoma, que se ha hecho cargo del déficit de explotación que generan.

En esas circunstancias, se aprecia que la modificación de las condiciones de prestación del servicio público por aplicación de un programa operativo ha respetado el derecho constitucional a la libre circulación de los españoles por territorio nacional (13021912, 13023203, 13021936, 13027891).

Obras necesarias para la prestación del servicio

Otras decisiones pueden suponer la limitación del citado derecho de circulación por el territorio nacional, cuando existe un compromiso de ejecutar obras de infraestructuras ferroviarias y sin causa justificada no se llevan a cabo. Podría considerarse así la anunciada segunda estación de Torrejón de Ardoz (Madrid) para dar servicio a los vecinos de Soto del Henares, pues transcurridos más de cuatro años desde el inicio de la actuación, todavía no se han licitado las obras correspondientes (09002131, 09003164, 09002385, entre otras).

Del mismo modo, no son admisibles algunas medidas presupuestarias adoptadas, sobre todo cuando afectan al principio constitucional de igualdad. Este es el caso de la falta de ejecución de las obras de accesibilidad en los plazos y condiciones señalados por el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

Esta norma fija el horizonte temporal para la accesibilidad de las estaciones ferroviarias, en ocho años desde su entrada en vigor en estaciones con un tráfico de 1.000 viajeros/día de media anual, y en 13 años si el tráfico se encuentra entre esa cifra y los 757 viajeros/día. No ha resultado así en cuanto a la estación de Sarracín de Aliste (Zamora), al demostrarse que el coste de las obras de remodelación ejecutadas no superaron el 50% del valor de reposición de las instalaciones, requisito exigido por el artículo 2.4 de la mencionada norma (11017451).

13.2.2. Transporte aéreo

Viajeros con discapacidad

Las personas con discapacidad o movilidad reducida no tienen garantizado su acceso sin acompañantes a los vuelos. El Reglamento (CE) 1107/2006, de 5 de julio, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, prohíbe la denegación de embarque a esas personas, pero sí la consiente por razones de seguridad. La falta de especificación de estos motivos en la práctica permite que las compañías no respeten los derechos de los viajeros con discapacidad.

Por ello, sería deseable una mayor concreción de la norma sobre la seguridad de los pasajeros, así como los requisitos de seguridad a tener en cuenta a bordo, que según la actuación realizada está siendo objeto de estudio en la actualidad por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (13023464).

Bonificaciones

El Real Decreto 1316/2001, de 2 de noviembre, regula la bonificación de las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las comunidades autónomas de Canarias, de las Illes Balears o de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Para justificar esa condición, las aerolíneas exigen el certificado de empadronamiento en vigor, lo que es motivo de queja, ya que algunos ciudadanos con derecho a la bonificación no han podido disfrutarla por desconocimiento del requisito (12255401).

Aena Aeropuertos, S. A.

La entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, que crea Aena Aeropuertos, S. A., como una sociedad mercantil, de las previstas en el artículo 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, le encomienda las funciones y obligaciones de la entidad pública empresarial AENA en materia de gestión y explotación de los servicios aeroportuarios y de cualesquiera otras que la normativa nacional o internacional atribuya a los gestores aeroportuarios. Por su parte, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea, introduce un título nuevo dedicado a los “Ingresos de los gestores de la red de aeropuertos”.

Desde ese momento, la contraprestación por el uso de los aparcamientos de los aeropuertos ya no se califica de tasa, sino como de precio privado. Ello ha dado lugar a un cambio importante en las condiciones de venta de los abonos para quienes trabajan con empresas externas ubicadas en los aeropuertos, pues han visto incrementado el precio del aparcamiento que usan

para dejar el vehículo que utilizan para su trabajo, ya que tanto el lugar como los horarios labores hacen imposible el uso del transporte público (13010890, 13013318, 13016450, entre otras).

13.2.3. Transporte por carretera

Supresión de líneas

La reducción de costes de gestión del transporte interurbano ha llevado al Consorcio Regional de Transportes de Madrid a suprimir diversas líneas, lo que afecta considerablemente a los vecinos de Perales del Río y Getafe, en sus desplazamientos a la capital, y en concreto a uno de sus centros hospitalarios (13028683, 13028704, 13028706, entre otras).

Descuento a las familias numerosas

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha eliminado de facto la bonificación a las familias numerosas en los transportes públicos que circulan por su territorio, al supeditar dichas ayudas a las disponibilidades presupuestarias. Este derecho se reconoce en la Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de familias numerosas, pero el Decreto 80/2012, de 26 de abril, que desarrolla la misma, no hace referencia alguna a las ayudas vinculadas al transporte, sino que reconoce un régimen de ayudas directas a las familias numerosas (13022930).

13.2.4. Transporte marítimo

La bonificación reconocida en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, tiene la finalidad de subvencionar los viajes directos, ya sea de ida y vuelta, entre las comunidades autónomas de Canarias, de las Illes Balears o las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con el resto del territorio nacional, así como los desplazamientos interinsulares. La concesión de la bonificación a un residente ceutí en un viaje desde la península a Canarias, estaría justificada cuando tuviera su origen en Málaga, Jerez o Sevilla y no en otros lugares (12255831).

13.2.5. Transporte urbano

Las reclamaciones por el servicio de transporte urbano están condicionadas por la escasez de recursos de las administraciones públicas y la aprobación de nuevas normas, que regulan sus tarifas. La reducción de la frecuencia del servicio y la falta de sustitución de los elementos que conforman el mismo son un reflejo de la situación.

Metro

La Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid ha acordado el cierre de algunos accesos a estaciones de metro por el contexto económico existente, pues el número de usuarios registrados entre 2007 al 2112 pasó de 687,7 millones de viajeros a 601,5. Sin embargo, su reapertura no se decidirá en función solamente de un repunte de la demanda, sino que habrá de realizar un análisis conjunto de las circunstancias. El ahorro, que conlleva el cierre de cada uno de los vestíbulos afectados, debería ponerse en relación con el presupuesto de Metro de Madrid, S. A., para el ejercicio 2013 (12068666).

Metro de Madrid, S. A., no considera entre sus funciones la seguridad ciudadana frente a la delincuencia, sino la seguridad técnica de las instalaciones, de conformidad con el Decreto 49/1987, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano de Madrid, pese a lo cual, han contratado servicios de seguridad privada para las mismas, 4.778 cámaras de videovigilancia colocadas por toda la red y 3 puestos de seguridad de línea.

Sin embargo, la compañía tiene que velar por la comodidad, iluminación, higiene, orden y seguridad, tanto de los trenes como de las instalaciones con acceso al público (accesos exteriores, vestíbulos, escaleras, andenes y otros). Por ello, la compañía Metro de Madrid había contratado dos entidades de seguridad privada para la vigilancia de las instalaciones (13016780).

Autobuses urbanos

El derecho de acceso al transporte público urbano en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad requiere la adopción de distintas medidas en las paradas de autobús. Algunas no se ajustan al Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los medios de transporte para personas con discapacidad. En otros casos, cumpliéndose la citada disposición, los autobuses no pueden acercarse a las paradas por estar ocupadas por vehículos particulares. El Ayuntamiento de Madrid está adoptando medidas para solucionar deficiencias de ambos tipos, pero después de varios años desde el inicio de la actuación, todavía no lo ha logrado completamente (08020582).

Taxi

El Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo para la Comunidad de Madrid recoge como infracción grave el incumplimiento del régimen tarifario. La Federación de Asociaciones de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de la Comunidad de Madrid (FAMMA) presentó una reclamación, ante el Ayuntamiento de Madrid, contra una compañía de taxis, por exigir un pago superior al establecido a los viajeros con discapacidad.

El Ayuntamiento de Madrid, ante las dificultades operativas y económicas de la prestación de este tipo de servicio, está estudiando medidas complementarias de apoyo al mismo, como la habilitación de **ayudas económicas a la adquisición de vehículos adaptados,** como se ha hecho en ocasiones anteriores.

En cuanto a la posible comisión de infracciones del régimen tarifario por parte de los titulares de licencia de autotaxis que prestan el servicio con un eurotaxi, la Policía Municipal ejerce el control que le corresponde, formulando las correspondientes denuncias cuando constata la existencia de alguna posible infracción a la normativa del taxi. En concreto, las reclamaciones por cobro abusivo en un servicio prestado con eurotaxi, en los tres últimos años, han sido cuatro, sin que se pudiese acreditar la comisión de infracción alguna (13026376).

Se ha iniciado una actuación de oficio ante el Ayuntamiento de Madrid sobre la paralización del servicio de eurotaxi en toda el área de prestación conjunta de Madrid, que abarca 44 municipios. A finales de julio, el sector pidió ayudas para recoger a personas con discapacidad en sitios distantes.

Uno de los principales problemas es la escasez de vehículos adaptados que existen en Madrid, ya que un aumento de la flota ayudaría a paliar la situación. El artículo 8 del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establece la obligación de promover en todos los municipios, que al menos un 5 por 100, o fracción, de las licencias de taxi correspondan a vehículos adaptados. Para ello, los titulares de las licencias han de solicitar voluntariamente que su taxi sea adaptado; pero si no se cubre el citado porcentaje, los ayuntamientos tienen que exigir a las últimas licencias que se concedan que su autotaxi sea accesible. Al parecer, tanto la Consejería de Transportes como el Ayuntamiento de Madrid consideran que el asunto no es de su competencia (13030583).

13.3. CARRETERAS

El artículo 48 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de carreteras, establece que la explotación de las carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, que incluye todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario, y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y su mejor uso que comprende las destinadas a facilitar su utilización en las mejores condiciones de uso, fluidez y comodidad.

En función de estas competencias, las distintas administraciones públicas emprenden proyectos destinados a conseguir tales objetivos, pero su puesta en marcha está condicionada a la disponibilidad presupuestaria de las distintas administraciones públicas que, como es sabido, en los últimos años es insuficiente, debido al ajuste presupuestario realizado en la inversión pública destinada a infraestructuras.

Seguridad vial

En la carretera N-420 de Córdoba a Tarragona por Cuenca, dentro del término municipal de Fuencaliente, una súbita crecida del río Pradillo/Yeguas, motivada por las intensas precipitaciones registradas, provocó un enorme socavón en los puntos de cruce de la carretera, que derivó en la desaparición de la misma en tramos de longitud del orden de los 20-30 metros en varios puntos.

Con el fin de reconstruir las obras de paso destruidas y restituir el trazado de la carretera N-420 en los tramos de carretera interrumpidos, el Ministerio de Fomento inició obras de emergencia, con fecha 3 de abril de 2013 (13012678).

Seguridad de los peatones

La situación de inseguridad vial que se produce en la población de Montferrer i Castellbò (Lleida), al estar repartida a ambos lados de la N-260, con los servicios principales a un lado y la mayoría de la población al otro, dio lugar a que el Ayuntamiento de la localidad, ante las protestas vecinales, solicitara la adopción de medidas en este punto de la carretera y su ejecución de forma urgente.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento considera que, aunque el tramo de carretera 230+700 de la carretera N-260 no está catalogado

como tramo de concentración de accidentes, con fecha 15 de marzo de 2013, se dio Orden de Estudio para la redacción del proyecto “Seguridad Vial. Construcción de glorieta en la actual intercesión de la carretera de acceso a Arevell y Bellester con la carretera N-620, P. K. 230+260. Tramo: Montferrer”.

Una vez superados los trámites administrativos necesarios para la contratación de la redacción del proyecto, se procederá a la licitación de las obras, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y en función de la necesidad de ejecución de otras actuaciones de conservación y seguridad vial prioritarias en la red de carreteras del Estado en la provincia de Lleida (13018528).

El desvío del tráfico de la carretera N-232, a su paso por Chert/Xert (Castelló/Castellón) supone riesgo para los residentes. La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento informó de que es un desvío provisional, debido a la existencia de una socavación. Las obras para su estabilización, decretadas de emergencia por la Secretaría General de Infraestructuras, comenzaron con fecha 17 de mayo de 2013 y, una vez finalizadas, se procedió a la apertura del tráfico a través del puente, el 21 de junio de 2013, quedando desde entonces restablecido el tráfico de la carretera N-322 en Chert/Xert (13010861, 13010863 y 13010869).

14. MEDIO AMBIENTE

14.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Esta Institución ve confirmado su parecer en resoluciones judiciales, en medidas de la Unión Europea y hasta en las exposiciones doctrinales. Podrá comprobarse en este apartado así como en el de Urbanismo. Por ejemplo:

– La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la "Ciudad del Medio Ambiente" (Soria).
– El carácter vinculante del informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas (jurisprudencia e incluso en la doctrina científica).
– Retirada del mercado de algunos productos fitosanitarios, dañinos para los insectos polinizadores.

Dotación de agua a los desarrollos urbanísticos: la Confederación Hidrográfica del Tajo **ha aceptado la propuesta del Defensor del Pueblo** de reservar la dotación máxima de agua necesaria sólo si se desarrolla completamente una ordenación urbanística. Es decir, de considerar la **población real permanente y estacional** y su crecimiento vegetativo a corto plazo, y no las expectativas de incremento de población en función del crecimiento urbanístico. El Defensor del Pueblo considera esta aceptación de lo más relevante en lo ambiental y en la ordenación racional de los usos del suelo.

Actuaciones de oficio: las más relevantes se refieren a los siguientes temas:

– evaluación estratégica del Aeropuerto de Castellón;
– descoordinación entre las administraciones estatal, autonómica y local;
– muerte masiva de abejas por la utilización de fertilizantes en campos agrícolas;
– varias actuaciones en materia de minas;
– compra de derechos del agua para proteger el acuífero 23 del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (con pozos ilegales), y
– mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Los conceptos de interesado y perjudicado: la eficacia exigible a cualquier administración requiere encontrar el verdadero carácter de una solicitud, denuncia, reclamación o petición cualquiera de los ciudadanos. Siempre que tenga visos de no ser una petición irracional o abusiva, debe merecer una respuesta del funcionario o autoridad, al menos verbal, pero necesariamente completa, concluyente y dada con el trato debido. Esto funda una concepción de "interesado" más amplia que la habitual.

El presunto infractor de una ley ambiental es ipso facto considerado interesado en el procedimiento administrativo, con preferencia a los demás, incluidos los afectados por las consecuencias. El presunto infractor está interesado, sin duda alguna, pero a menudo sólo, en que no se le sancione y, si es posible, en poder seguir actuando como lo hacía. Esta Institución considera igual o más justamente interesados a quienes padecen la infracción.

El afectado está interesado en el procedimiento porque la resolución que se dicte puede afectar a sus derechos e intereses, así que, cuando menos, la administración habrá de llamarle por si quiere personarse.

Concepción de las administraciones sobre el medio ambiente: requerir una declaración responsable, una licencia o una evaluación de impacto ambiental es instar a cumplir un deber constitucional que tiene un cierto coste ordinario, pero en ningún caso puede calificarse de sobrecoste, como incluso consta en algunas disposiciones.

Crisis económica: es reiterado el argumento de la crisis económica y la falta de presupuesto para atender debidamente las funciones administrativas. Habrá que estudiar alternativas para lograr disponibilidad presupuestaria y obtener crédito suficiente con que acometer las obras que solventen el problema. También puede haber alternativas al gasto mismo, es decir, soluciones que no lo requieran. Además, la falta de presupuesto no puede ser aducida ahora ante problemas que datan de tiempo atrás, cuando no había las restricciones actuales.

14.2. DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

Derecho de acceso a la información: lo determinante a efectos de proporcionar la información es si tiene o no carácter ambiental. Hay tendencia en la Administración a no considerarla así, y en ese caso no proporcionarla a quien la solicita.

La Ley 27/2006 regula un derecho de acceso a la información ambiental mucho más amplio que el común de acceso a archivos y registros (artículo 37 de la Ley 30/1992, recientemente modificado por la Ley de transparencia) y distinto del que asiste a todo interesado a conocer los documentos y el estado del procedimiento.

Son variados los casos tratados en que parece claro el carácter ambiental de la información pedida, por ejemplo, el permiso a una empresa para investigar la existencia de hidrocarburos (12012470)[14].

También sigue considerándose por las administraciones que dar acceso a la información supone una alteración del normal discurrir del funcionamiento de los servicios, una concepción que esta Institución considera errónea. Facilitar información es una manifestación más del funcionamiento normal y ordinario de los servicios públicos.

Respecto a la información que no obre en su poder, la Administración debe remitir la solicitud a quien la posea y comunicarlo al interesado (12008041).

El silencio ante una solicitud de información ambiental, la falta de respuesta en el sentido que sea, no es una práctica rara.

En ocasiones, la Administración facilita la información a esta Institución pero no la traslada a los interesados. Se debe recordar que el deber de dar acceso a la información no queda atendido

[14] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

mediante el Defensor del Pueblo, el ciudadano tiene derecho a recibirla directamente del servicio público al que la pidió (13002436, 13012492, 13019009).

Uso de lenguas oficiales en sedes electrónicas: este asunto supera el marco del acceso a la información ambiental, pero tiene repercusión clara en él. El Defensor del Pueblo ha recomendado y sugerido, de acuerdo con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, dar prioridad a la traducción de documentos que no tengan un carácter marcadamente provisional o efímero sino que resulten de uso obligatorio para los ciudadanos por cualquier razón, en comunidades autónomas con más de una lengua oficial; especialmente si hay retraso en el calendario de traducciones. El Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) ha aceptado la sugerencia, e indica que realizará las traducciones al catalán conforme a sus disponibilidades presupuestarias (13028276).

La nueva Ley de transparencia: acceso a documentos internos terminados: la reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es de aplicación supletoria al acceso a la información ambiental sólo “en lo no previsto” en su norma reguladora (es decir, la Ley 27/2006), que es calificada de “regulación especial del derecho de acceso a la información pública”. Según la Ley de transparencia el acceso a la información ambiental se rige por su normativa específica.

La Ley de transparencia, pese a su denominación y en una interpretación literal, podría venir a restringir -de hecho a impedir- el acceso a “comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”, al menos si contienen información de “carácter auxiliar o de apoyo”.

A la vista de los mandatos constitucionales y legales, incluidos los derivados del derecho europeo, esta restricción no debe interpretarse extensivamente ni con la intensidad que a primera vista el precepto parece posibilitar. Es cierto que, en estos casos, no admitir a trámite la petición requiere resolución motivada, pero también que hay trabajos, estudios, opiniones y decisiones plasmados en comunicaciones e informes que pueden ser incluso preceptivos, y que serían calificados de “internos o entre órganos o entidades administrativas” sólo para denegar el acceso a la información que contienen.

Otras limitaciones que figuran en la citada ley también deberían interpretarse restrictivamente. Por ejemplo, su artículo 14 permite limitar el acceso a la información cuando suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos o disciplinarios, para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control y hasta para “la protección del medio ambiente”.

Este tipo de reglas puede ser utilizado no de conformidad con la transparencia, sino para añadir opacidad. Y ello independientemente de que la ley obligue a que la aplicación de los límites sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad, y que debe atenderse a las circunstancias del caso concreto. Entre éstas queda cualificada la concurrencia de un “interés público o privado” superior que justifique el acceso.

Ha de reiterarse lo ya expuesto en el informe de 2010: cabe denegar el acceso a “comunicaciones internas” en materia ambiental, pero ese carácter de interno debe entenderse estrictamente, no debería haberse añadido en la Ley de transparencia el inciso “entre órganos

o entidades administrativas", pues una comunicación de un órgano a otro, y más aun de una administración a otra, no es "interna", sino externa.

Derecho de participación pública: en proyectos normativos la participación sigue encontrando dificultades, bien por deficiencias materiales (hay canal de participación, pero sólo formalmente), bien por falta total de posibilidad de participar, ni siquiera formal.

- **Anteproyecto de Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana:** habría sido necesaria una implicación activa de la Administración en esta garantía, más allá de una mera observancia formal (13020839).
- **Anteproyecto de Ley de navegación marítima:** pese a una recomendación anterior, aceptada por los tres ministerios implicados (de Fomento, de Justicia y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), se ha vuelto a presentar una queja por motivo análogo. Una acreditada asociación ecologista denuncia que en la elaboración del anteproyecto no se haya dado participación ni solicitado informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente (09010415).

Proyecto normativo que regula el trasvase Tajo-Segura: se ha abierto una actuación ante el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que se encuentra pendiente de contestación (13028933, 13029184, 13029898, 13029902).

Derecho de acceso a la justicia para las organizaciones ambientales: el Defensor del Pueblo considera que debe realizarse una interpretación favorable a la extensión de este derecho.

La vigente Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, no reconoce específicamente a estas asociaciones el derecho de justicia gratuita, y sólo lo admite para las de utilidad pública, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Frente a este criterio del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente ha de observarse lo siguiente:

a. Que el acceso a la justicia gratuita no esté incluido entre los derechos ambientales ha de ser matizado, pues, aunque así fuera -y se despojara de todo valor la explícita remisión que la Ley 27/2006 realiza a la Ley de asistencia jurídica gratuita-, ello no sería un impedimento para que el departamento, al menos, valorara o trasladara la petición al ministerio promotor del anteproyecto de Ley de justicia gratuita. **Es una petición formulada por organizaciones sin ánimo de lucro,** cuyo objeto la protección ambiental coincide con el ámbito material de competencias del ministerio en cuestión.
b. Que el acceso a la justicia gratuita sea un derecho de configuración legal y que la vigente ley no lo reconozca directamente a las organizaciones ambientalistas sin ánimo de lucro es otro argumento no aceptable, pues, de admitirse, ninguna ley podría modificarse. Nada impide que **al anteproyecto se incorporen nuevas entidades que puedan acogerse a ese beneficio.** Precisamente por ser un derecho de configuración legal, el momento oportuno uno de ellos para evaluar si procede ampliar este derecho es durante la tramitación del anteproyecto de ley.

Se sugirió al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que, además de hacer una interpretación favorable a la participación pública en los proyectos normativos con incidencia ambiental, valorara las alegaciones formuladas por la asociación ecologista en la elaboración del

anteproyecto de ley que modificará la de asistencia jurídica gratuita. Se ha aceptado la sugerencia y, para facilitar la participación en la elaboración del anteproyecto de ley de asistencia jurídica gratuita, el departamento ambiental trasladó al Ministerio de Justicia la solicitud de la organización ecologista (13009773).

La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la "Ciudad del Medio Ambiente" (Soria): este alto tribunal, en su sentencia de 5 de diciembre de 2013, estimó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, que aprobaba el proyecto regional "Ciudad del Medio Ambiente", declarándola inconstitucional y nula.

El TC ha estimado, en línea con las advertencias que en este y otros casos parecidos ha hecho el Defensor del Pueblo, que la ley vulneraba el artículo 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial ordinario si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento. La ley autonómica constaba de un artículo único que aprobaba el proyecto regional e incluía determinaciones de ordenación general y pormenorizada, clasificaba suelos, establecía los sistemas generales de comunicaciones y equipamientos comunitarios, asignaba y regulaba usos, intensidades y tipologías edificatorias para cada parcela o manzana.

14.3. EVALUACIÓN DE IMPACTOS. LICENCIAS MUNICIPALES

Evaluación estratégica de planes y programas. El Aeropuerto de Castellón: Acerca de este aeropuerto, ya inaugurado pero sin actividad, en noviembre de 2012 se inició una actuación de oficio, ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) y la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), ambas del Ministerio de Fomento. Se trataba de comprobar la efectividad de la planificación aeroportuaria.

Interesaba conocer el estado del trámite, la fecha aproximada de ser posible su estimación en que el aeropuerto podría estar operativo, la diferencia entre el coste presupuestado y el real de ejecución, el origen de los fondos (públicos y privados) y las desviaciones entre las previsiones del Plan Director del Aeropuerto y la realidad.

A juicio del Defensor del Pueblo el presente es un caso de planificación deficiente y de una inexistente evaluación estratégica del planeamiento aeroportuario. No fue posible examinar el Plan Director, de modo que pudiera hacerse una valoración general de las consecuencias de la presumible falta de estrategia en la planificación y programación. Esto puede acarrear pérdidas irreversibles o de difícil reparación en los espacios naturales, y pérdidas económicas en infraestructuras con poca o ninguna utilidad para el bien común.

El derecho de la Unión Europea, y por tanto, la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación estratégica, **requiere no sólo la valoración de los efectos ambientales, sino también los impactos sociales y económicos,** dado que su objeto es "promover un desarrollo sostenible". Todo indica que en este caso no hubo una evaluación estratégica con influencia en la decisión de acometer el aeropuerto (F12255220).

Evaluación ambiental de proyectos: aunque sin concluir, en 2013 se han iniciado actuaciones en varios asuntos significativos.

- El empleo de la técnica de la fractura hidráulica (fracking) para la extracción de hidrocarburos en Cantabria, aún sin contestación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, es uno de ellos.
- La nueva Ley de evaluación ambiental de 2013 incluye expresamente la fracturación hidráulica como supuesto en el que la evaluación de impacto es preceptiva, pero no es posible por el momento dar una valoración de posibles irregularidades en que haya podido incurrir la Administración Pública (13025522).
- **La evaluación del riesgo sísmico que pudiera estar asociado a la actividad de inyección de gas en la planta de almacenamiento *El Castor*,** sobre la que ya han enviado la documentación solicitada tanto el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente como el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, se encuentra en estudio cuando se redacta este informe (13029182).
- Respecto de la evaluación de los impactos acumulativos de diversos proyectos de explotación y almacenamiento de **gas natural en el entorno de Doñana,** la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ha remitido documentación, muy extensa y pendiente de análisis. En esta se indica que la **Junta de Andalucía ha propuesto al Ministerio coordinarse y colaborar,** en particular para que se complete la evaluación ambiental (13012804). Sobre esta misma cuestión se ha dirigido a esta Institución el Defensor del Pueblo Andaluz (13030226).

Además, continúan las actuaciones para verificar la adecuación a la legalidad de explotaciones de gas en las costas de Huelva (13019928).

Un asunto iniciado y terminado en 2013, notable por su carácter y alcance social, tiene sentido opuesto al de numerosas quejas recibidas años atrás sobre una refinería en Los Santos de Maimona (Badajoz). Se recibieron en 2013 otras que apoyaban su implantación (unas 9.000 firmas). La queja fue admitida a trámite, como las de quienes se oponían a la instalación.

Alegaban discriminación los ahora reclamantes con este proyecto porque, cumpliendo todos los requisitos de seguridad y ambientales, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dictó una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) negativa, mientras que proyectos de similar envergadura han logrado salir adelante.

El Defensor del Pueblo no puede ni debe mostrar su parecer favorable ni desfavorable a la implantación de una refinería. Así como fueron tramitadas numerosas quejas contrarias a la refinería, ahora se tramitaban otras que se mostraban a favor. La función del Defensor del Pueblo ha de ser revisar que la actuación de la administración resulte válida y convincente. Y esto se deduce de la naturaleza de una DIA, que es la de llevar al convencimiento de la ciudadanía, con argumentos objetivos y cargados de razón, de que la refinería es ambientalmente viable o inviable.

La conclusión del Defensor del Pueblo no pudo ser terminante. La DIA y la decisión sustantiva que será de denegación de la autorización para implantar la refinería sólo pueden ser revisadas a fondo y con carácter vinculante por el poder judicial. Las razones del ministerio no parecen carecer de fundamento, pero tampoco logran llevar al Defensor del Pueblo a la convicción de que las quejas no estén fundadas. Al mismo tiempo, el contraste de éstas con lo que el ministerio expresó no condujo a esta Institución a sugerir la anulación de la DIA (12217883).

Impacto de las infraestructuras: aeropuertos, carreteras y ferrocarriles: no es el único, pero sí muy común, el impacto del ruido en estas infraestructuras. En los casos señalados a continuación, se denuncia la contaminación acústica soportada en los domicilios de los comparecientes durante años.

Carreteras

Hay que destacar las siguientes situaciones:

– Medidas contra la contaminación acústica en la Autopista Costa del Sol, variante Marbella (Málaga), pp. kk. 177 a 183: a juicio de esta Institución procede la adopción de medidas contra el ruido sin necesidad de haberse aprobado los mapas de ruido. Esta actuación se inició en 1998, hace por tanto quince años, en un punto kilométrico coincidente con una zona residencial. Ha sido necesario recordar al Ministerio de Fomento su deber legal de aprobar el mapa de ruido y el correspondiente plan de acción, para paliar las molestias en los plazos previstos en la Ley del ruido. También se le dirigió la sugerencia de examinar si, en consideración a los informes acústicos, habría de acometer medidas sin necesidad de contar con el mapa de ruido (9820276).
– En la variante A-38 (municipio de Sueca [València/Valencia]) se dieron circunstancias similares (11023010).
– En Sevilla, carretera SE-30, aunque los vecinos llevan diez años denunciando la situación, y hay un proyecto para la instalación de pantallas antirruido, no sabe el Ministerio de Fomento si será aprobado, y, en su caso, cuándo (13030819).

En estos y otros casos análogos, la falta de disponibilidad presupuestaria para paliar el ruido es ahora aducida frente a problemas que datan de hace años, cuando no había las restricciones económicas actuales. Por tanto, este argumento, en sí inobjetable, queda en el fondo neutralizado. Es el caso del ruido padecido por los vecinos de la A-7 a su paso por Tarragona, un problema muy anterior a la actual falta de disponibilidad presupuestaria (12007691).

Aeropuertos: prosigue la recepción y tramitación de quejas de personas por ruido. Esto requiere información que ha de proporcionar la administración aeroportuaria sobre la huella acústica y las medidas de insonorización previstas para las viviendas afectadas. En concreto, se señala los casos de Palma de Mallorca (13026239, 13030117) y Alicante/Alacant (13025924, 13032543).

Ferrocarriles: se han realizado diversas actuaciones por contaminación acústica denunciada por los interesados (Valencia 13028975; Bellvitge en L'Hospitalet de Llobregat 13025770). Llama la atención que las quejas pueden venir acompañadas de descripciones notablemente certeras de los modelos de maquinaria empleada, anticuados y ruidosos, frente a modelos más modernos.

Se han tratado asuntos de infraestructuras descritos en otros apartados, tanto en evaluación ambiental como en contaminación.

Licencia municipal de actividades clasificadas y su sustitución por "declaración responsable": la gran mayoría de quejas recibidas y tramitadas en 2013 por actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y siempre que no hayan quedado reseñadas

en otros apartados, se refiere al ruido que padecen los vecinos mientras la Administración, normalmente los ayuntamientos, no reaccionan debidamente o no lo hacen en absoluto. El apartado correspondiente a contaminación acústica completa esta exposición.

Los problemas generales que plantea esta cuestión se resumen en los siguientes:

– Ayuntamientos que conocen y reconocen la existencia de una actividad denunciada, desde hace muchos años y, en ocasiones, sin que sepan siquiera si hubo licencia de apertura del local (por ejemplo, 10017240).
– Reducción de medios, en personal y material, que agrava la ya de por sí escasa dotación, anterior a la actual etapa de restricciones presupuestarias.
– Casos en que los titulares de las actividades desconocen, o pretenden desconocer, sus deberes y obligaciones, que entonces compete a los ayuntamientos rectificar.

No puede objetarse que implique necesariamente descontrol ambiental eliminar la exigencia de licencia previa y sustituirla por una “declaración responsable”, pero debe exigirse que estas declaraciones sean efectivamente de asunción de responsabilidad.

Si hay o no perjuicio al entorno o a terceros no puede quedar a la determinación de quien eventualmente lo produzca. Se ha recomendado a las administraciones que la “declaración responsable” de obras y actividades que puedan producir impacto debería ir acompañada de un aval o caución, que garantice la restitución al estadio anterior o la rectificación de los daños y perjuicios. La declaración responsable, para serlo verdaderamente, tendrá que resultar más exigente que en otras circunstancias, pues las consecuencias trascienden la esfera particular del empresario (13023633).

14.4. RECURSOS NATURALES

Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna: frecuentemente se detecta descoordinación entre administraciones. Un ejemplo, es la falta de acuerdo entre ellas sobre quién ha de adoptar medidas por los daños producidos al monte Muxa (Lugo) tras una competición motociclista celebrada en 2008. Transcurridos seis años desde que se produjeron los hechos, en 2013 el Defensor del Pueblo ha sugerido al Ayuntamiento que colaborara con la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Junta de Galicia. No ha sido posible obtener una resolución adecuada a la propuesta. Las actuaciones han tenido que darse por finalizadas (08015092).

Se encuentran en su fase inicial varias actuaciones de oficio, también sobre descoordinación, un supuesto habitual recogido en casi todos los demás apartados dedicados a Medio Ambiente. Por ejemplo, entre la administración estatal y autonómica por el varamiento de un grupo de cetáceos en la playa coruñesa de Mañón. No es un hecho aislado, sino que se da con cierta frecuencia en las costas españolas.

En los asuntos en que pueden intervenir varias administraciones, la coordinación debería ser habitual y no requerir especiales instrumentos jurídicos. En casos como el antes citado, puede ser útil diseñar protocolos de actuación que se determinen en convenios multilaterales o bilaterales entre las administraciones estatal, autonómica e incluso local (F13029411).

También ha habido actuaciones en materia de productos fitosanitarios o pesticidas:

– **Fumigación en la vía pública sin previo aviso** o carteles informadores en el municipio de Aigües (Alacant/Alicante), de los tratamientos realizados y sin disponer de la cualificación precisa. En consecuencia, estos hechos fueron denunciados por el interesado ante la Corporación local y ante la Generalitat Valenciana; las actuaciones prosiguen con ésta (12013152).
– **Actuación de oficio sobre la muerte masiva de abejas,** por la posible utilización de fertilizantes en campos agrícolas cercanos, en Santa Coloma de Farners (Girona). Esta Institución ya inició una actuación en 2007 ante la Secretaría General del Medio Rural, del entonces Ministerio **de Agricultura,** a raíz de una queja que denunciaba la relación entre la pérdida de parte de la cabaña apícola en España y el uso de ciertos pesticidas.

Esta Institución sugirió en noviembre 2009 que revisaran las autorizaciones de algunas de las presentaciones comerciales de estos productos y se prohibieran, o al menos se aclararan, sus condiciones de utilización. La sugerencia fue considerada rechazada. En noviembre de 2011 se formuló una nueva resolución, para que se revocase las autorizaciones de las presentaciones de un pesticida neurotóxico, porque no se cumplían las condiciones preventivas de riesgos para las abejas apícolas y silvestres. Tampoco esta vez la Administración aceptó la propuesta.

La síntesis de estas actuaciones ha quedado reflejada en los informes anuales de 2009, 2010, 2011 y 2012 presentados a las Cortes Generales.

El Defensor del Pueblo tuvo noticia de la muerte de, aproximadamente, un millón de abejas en una explotación apícola en Santa Coloma de Farners (Girona). La Generalitat de Cataluña ha tomado muestras para determinar la causa. Al parecer, es la cuarta vez que estos hechos se repiten en la última década, y algunos apicultores consideran que los productos fitosanitarios en los campos agrícolas cercanos podría ser su origen.

La Comisión Europea, basándose en un informe de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, ha señalado que varios plaguicidas de la familia de los neonicotinoides suponen un riesgo agudo para las abejas, ya que afectan a su sistema nervioso y les causa parálisis e incluso la muerte. Por esta razón, el Ejecutivo comunitario ha decidido prohibir la comercialización de cuatro pesticidas durante dos años, en sus Reglamentos de Ejecución (UE) números 485/2013 de la Comisión, y 781/2013 de la Comisión. La actuación con el Ministerio y la Generalitat sigue en curso (F13022940).

Maltrato de animales: además de algunos asuntos reseñados en el apartado sobre Administración Local (tenencia de perros), se han tratado quejas a menudo originadas por maltrato.

En fiestas tradicionales, hay que destacar:

– Palomas encerradas en vasijas, hasta que son liberadas con la rotura del cántaro a pedradas, en la Semana Santa de Robledo de Chavela (Madrid) (13025711).
– Suelta de patos en el Puerto de Sagunto/Sagunt (València/Valencia). Son arrojados al mar desde una barcaza para ser perseguidos y capturados por nadadores. El Ayuntamiento ha adoptado algunas medidas, pero los reclamantes las consideran insuficientes (12015720).
– Peleas de gallos en criaderos y locales no autorizados en una parcela en la provincia de Málaga, municipio de Mijas (13012953).

– “Matanza tradicional” en Quismondo (Toledo). Se ha pedido información sobre el sacrificio de un cerdo sin previo aturdimiento antes de su sangrado, por tanto, incumpliendo la Ley para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio (13025104).

De una manera más general hay que referirse al abandono de perros (13032870).

La mayoría de las quejas son remitidas por asociaciones de defensa del bienestar animal, a menudo por falta de respuesta de la Administración ante sus denuncias. Hay demora y lentitud en la tramitación de los expedientes, se superan los plazos fijados, no se da acceso a la información pedida o no se actúa con agilidad.

Se ha abierto una actuación de oficio sobre experimentos farmacéuticos con simios en un centro de Camarles (Tarragona). Según ha informado la Generalitat, el centro tendrá que adaptarse a las nuevas disposiciones de protección de los animales utilizados en experimentación, en cuanto afecte a los centros suministradores de animales. En cuanto a los requerimientos de las instalaciones, el centro dispone de un plazo que finaliza el 1 de enero de 2017 (F13007339).

Minas: existen varias actuaciones de oficio, que se encuentran aún en una etapa inicial:

– Contaminación de las aguas en afluentes del río Sil por canteras de pizarra en Valdeorras (Ourense) (F13028613).
– Degradación ambiental producida por el abandono de una mina de cobre y oro en Touro (A Coruña) (F13029231).
– Actuación por contaminación del río Ibias, que atraviesa el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y la Reserva de la Biosfera de Muniellos, por unas minas que se sitúan, una en la localidad de Cerredo-Degaña; otra en Campa de Tormaleo-Ibias y otra en Fondodevilla. Este río es el principal afluente del Navia. Son vertidos mineros procedentes de un yacimiento que cesó su actividad en 2010. Se insiste a las administraciones competentes (del Principado de Asturias y la Confederación Hidrográfica) en la necesidad de coordinarse para la protección del dominio público hidráulico (10022161).
– *Fracking:* este asunto queda reseñado en el apartado de evaluación ambiental. La nueva Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, incluye expresamente la fracturación hidráulica como supuesto en que la evaluación de impacto es preceptiva [anexo I, grupo 2, letra d)].

Caza: se ha tratado un caso más sobre el argumento de que una ley viene a imponer obligatoriamente que todo cazador es deportista, o que toda actividad de caza es deporte (Ley 3/2013, de 17 de julio, de modificación de la Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial). El asunto es descrito en el apartado de este informe sobre recursos de inconstitucionalidad (13027163).

Mar, costas y puertos: el Defensor del Pueblo ha formulado **recomendaciones** al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) sobre la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, aprobada en mayo por las Cortes. La finalidad es que en su desarrollo reglamentario se extreme la cautela para asegurar la protección de la costa. El MAGRAMA ha anunciado que incorporará las propuestas de la Institución al Reglamento de Costas, que debía ser aprobado antes del 31 de diciembre de 2013,

sin embargo, cuando se redacta el presente informe, la página web del ministerio no contiene mención alguna al proyecto.

Esta Institución ha hecho hincapié en que la definición de la zona marítima-terrestre se haga en el Reglamento atendiendo, exclusivamente, a criterios físicos y científicos, sin consideraciones de otra naturaleza, con lo que se ha mostrado conforme el ministerio. Coincide, igualmente, en la vigencia del principio de imprescriptibilidad de la obligación de reparar los daños causados en el dominio público.

Al aceptar estas recomendaciones el MAGRAMA se compromete a que el Reglamento, cuando fije las condiciones para autorizar la publicidad, incluya como criterios expresos que no se altere el paisaje, que no se produzca ruido, no se creen pantallas visuales, no haya vibraciones y criterios análogos.

La "declaración responsable" para acometer obras que puedan producir impacto ambiental deberá ir acompañada de garantía económica de la restitución. El Reglamento determinará el contenido mínimo de la declaración, de modo que sea efectiva y el firmante sepa qué responsabilidad está asumiendo. Además, el Reglamento deberá precisar que cuando se autoricen eventos de interés general en las playas, las medidas preventivas y de restitución correrán a cargo del promotor-organizador.

La Institución también ha recomendado que se facilite y promueva la participación pública en los procedimientos administrativos (deslinde, autorización, concesión, declaración de situación de "regresión grave" del dominio público marítimo-terrestre), así como que se proporcione más información a toda la ciudadanía mediante la página web del ministerio.

Sobre este asunto, la Institución ha insistido en que dado **el carácter excepcional** y la especial configuración geomorfológica de **la isla de Formentera,** la apertura del deslinde debería darse a conocer muy ampliamente al público.

Las recomendaciones completas figuran en el apartado de este informe sobre recursos de inconstitucionalidad (13023633 y otras más).

Aguas continentales

Aguas subterráneas

– Actuación de oficio sobre la compra de derechos del agua para proteger el acuífero 23 del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. Se ha solicitado al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que aclare algunos puntos, entre otros, los relacionados con los pozos ilegales existentes. Tras las últimas lluvias, la superficie encharcable del parque se encuentra al 100% de su capacidad (F13002469).
– Hundimientos del terreno (soplaos) por extracción de agua de un acuífero en Camargo (Cantabria). Las administraciones no permanecen pasivas y están actuando, aunque se les ha animado a que promuevan la mejora de la calidad de la vida de quienes conviven diariamente con los soplaos (12010923).

Aguas pluviales: filtraciones de agua de lluvia en un domicilio por falta de canalización de la vivienda vecina. Esta Institución ha logrado centrar los términos del problema de modo que

el ayuntamiento inste a los propietarios del inmueble causante de las filtraciones la reparación necesaria (12018903 y 12032562).

Se encuentra en curso la actuación sobre los mapas de peligrosidad y riesgo de inundación en la demarcación del Segura y actuaciones sobre las infraestructuras de carreteras, municipio de Lorca (Murcia) (13031517).

Vertidos al dominio público hidráulico: se ha iniciado una actuación sobre el método y criterios de determinación del carácter urbano o doméstico de un vertido procedente de una casa de turismo rural, para lo cual, sin embargo, tenía licencia de actividad, una contradicción. El asunto incluye el de las condiciones de control de vertidos en viviendas familiares aisladas (12123128). En cuanto al entorno urbano, véase el apartado de aguas residuales y saneamiento municipal.

Otros asuntos examinados

- Lodos contaminados acumulados en la presa del río Aulencia (Madrid) con riesgo de vertidos tóxicos; aún en curso la actuación con la Confederación Hidrográfica del Tajo, ya se ha recibido el informe del Canal de Isabel II (F13027981).
- Vertidos de residuos inertes y basura al río Támega en Verín (Ourense). Se ha conseguido que las administraciones (estatal, autonómica y municipal) se coordinen para acabar con la situación (10005899).
- Incumplimiento de las condiciones de explotación por una cantera de áridos en Posadas (Córdoba), con afección al cauce del Guadalquivir. Esta actuación lleva mucho tiempo en trámite porque está resultando difícil la tramitación de los procedimientos sancionadores y la ejecución de los avales (11000773).

Vertido de aguas residuales, saneamiento municipal, depuración: infraestructuras deficitarias a la espera de financiación para renovarlas o construir otras nuevas: en estos casos se suele recordar a los ayuntamientos su competencia en la materia, incluso si tiene desconcentrado el servicio en una gestora, sea pública o privada (10012725, 11006243, 11017915, 12006118, 12123284).

Las quejas por molestias (malos olores, ruidos o vibraciones) procedentes de las estaciones de bombeo de aguas residuales son otro caso de planificación deficiente. Una vez ejecutadas sólo hay solución con gasto adicional. Son llamativos los casos de Málaga (05020442) y Las Rozas de Madrid (12026011).

Confederaciones Hidrográficas: con motivo de la revisión de una sanción impuesta, aunque no hubo infracción, se ha instado a la Administración que sólo exija comunicación de los cambios de titularidad de una finca cuando afecten al aprovechamiento del dominio público hidráulico, no, si no la hay (13002856).

Determinación del caudal ecológico en las concesiones de abastecimiento de agua a poblaciones: la Confederación Hidrográfica del Tajo ha aceptado reservar la dotación máxima de agua necesaria sólo si se desarrollara completamente la ordenación urbanística; y asignar o conceder únicamente el volumen de agua que cubra las necesidades reales en el momento de otorgarse la concesión.

Se trata, pues, de tener en consideración la población real permanente y estacional y su crecimiento vegetativo a corto plazo, y no las expectativas de incremento de población en función del crecimiento urbanístico. No obstante, se ha pedido a la Confederación que describa cuáles son las acciones que va a acometer para que la aceptación de la recomendación sea efectiva y no meramente formal.

El procedimiento de revisión de las concesiones debe servir para ir aumentando, progresivamente, los caudales de agua concedidos, a medida que vaya aumentando de hecho la población.

Al decidir sobre el otorgamiento o denegación de las concesiones, la Confederación ha aceptado tener en consideración que ha de mantenerse el caudal ecológico, por tanto, en las concesiones que vaya otorgando, incluirá la condición del respeto del caudal ecológico fijado en la planificación, exceptuable en caso de sequía prolongada para las concesiones de abastecimiento a población, y algún otro uso necesario para la supervivencia de las personas y el medio.

Para considerar aceptadas estas recomendaciones, es necesario que la Confederación Hidrográfica las asuma y las aplique a partir de ese momento (09022600).

Doñana: entre otras actuaciones en curso, se ha solicitado información preliminar a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a la Junta de Andalucía sobre **captaciones de aguas subterráneas para el riego en Almonte** (Huelva), y sobre la aprobación del Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadíos al norte de la Corona Forestal de Doñana (13029875).

14.5. CONTAMINACIÓN

Prevención y gestión de residuos: residuos urbanos: principalmente, se tramitan quejas por la disconformidad del interesado con que se le abra un procedimiento sancionador por arrojar basura a la vía pública.

Residuos inertes: actuación sobre la Planta de valorización de residuos de construcción y demolición en Villamayor de Calatrava (Ciudad Real) (12123171).

Vertido incontrolado de residuos en el barrio de Entrevías de Madrid (13009764) y en el Polígono Industrial de La Huertecilla en Málaga, documentadas fotográficamente (13030623).

Prosiguen las actuaciones sobre los malos olores padecidos por los vecinos de las instalaciones de Valdemingómez (Madrid). Son reseñadas a continuación.

Contaminación atmosférica: ha habido actuaciones de oficio, que siguen en curso:

– Supervisión y remedios en el **comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.** Se encuentra pendiente un informe solicitado a la Oficina Española de Cambio Climático, sobre las propuestas y medidas para mejorar los posibles fallos de diseño o desajustes en el funcionamiento del mercado. Ya se dispone de copia de las actas de las Mesas de diálogo social, constituidas para garantizar la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de

asignación, en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social (F12255993).
– Contaminación del aire por ozono troposférico en el municipio de Lorca (Murcia), actuación aún en fase inicial (F13028649).

Mal olor procedente de la planta de tratamiento de residuos del Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid): uno de los episodios más desarrollados en los últimos años por el Defensor del Pueblo. Lo acaecido en este caso es por completo aplicable a todos los demás análogos.

En 2013 las actuaciones han sido las siguientes. La Asociación de Vecinos del PAU del Ensanche de Vallecas encargó a una empresa de ingeniería un estudio olfatométrico, cuyos resultados contradicen los realizados por el Ayuntamiento de Madrid en 2011 y 2012. En otoño de 2013 tuvo lugar una reunión del Adjunto Primero del Defensor del Pueblo con una representación vecinal, ante la falta de acuerdo entre los vecinos afectados y el Ayuntamiento de Madrid.

Esta Institución, que no puede resolver una discrepancia sobre la validez intrínseca de estudios olfatométricos, estudia proponer la implantación de un plan especial para complementar las condiciones de ordenación del Parque Tecnológico de Valdemingómez, la protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico del PAU del Ensanche de Vallecas y, en general, la rehabilitación y mejora del medio urbano del barrio afectado (artículo 50 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid) (13019948 y un colectivo de más de 125 quejas).

Contaminación acústica: véanse también los apartados sobre impacto de infraestructuras y licencias municipales. Las propuestas y consideraciones del Defensor del Pueblo han sido expresadas repetidamente en años anteriores. Se da una relación de los variados tipos de problemas que sigue encontrándose para paliar los efectos del ruido excesivo, problemas que las administraciones por sí solas no pueden solucionar.

Ocio nocturno:

– **Molestias por ruido:** si los ayuntamientos no miden los niveles sonoros, amparándose en que no disponen de medios para hacerlos, entonces se recomienda recabar asistencia y cooperación de otras administraciones, o contar con los servicios de un técnico privado titulado (11000484, 12001764 y 11012485).
– **“Botellón”:** medidas adoptadas por la Administración municipal insuficientes para disuadirlo. Se recomienda intensificar controles, dictar ordenanzas e incluso prohibirlo (10028487, 11022395 y 12021848).
– Locales que, tras ser sancionados, se traspasan o se hacen obras en su interior. Después de la reapertura vuelven a infringir (incumplimiento de horarios, maquinaria no autorizada, mobiliario excesivo o sin dispositivos para mitigar impactos, etc.). Cuando la Administración actúa, las medidas se revelan insuficientes (06011016, 08018261, 09004844, entre otras; F13025787 sobre la Cava Baja en Madrid).

Terrazas de veladores:

– Foco de ruido y molestias para los vecinos. La Administración Local otorga licencias para su instalación sin observar sus propias ordenanzas, no mide los niveles de ruido (11019472 y 11023961).

– Se propone adelantar el horario de cierre como medida para minorar las molestias a los vecinos (11016090).
– Recomendaciones aceptadas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para conciliar el ocio con el respeto al ambiente silencioso y al descanso de los vecinos, en función de las carencias observadas en las numerosas quejas recibidas en la Institución (F13024160).

Relaciones vecinales: los ruidos derivados de la actividad anormal en relaciones de vecindad son una fuente de molestias que puede afectar a la convivencia, y es competencia del Ayuntamiento garantizar esta última (11000817).

Actividades comerciales:

– Ayuntamientos que no realizan controles para verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad. No inspeccionan la actividad que efectivamente se desarrolla en el establecimiento, ni tampoco los niveles sonoros causantes de las molestias (11006989 y 10017240).
– Supermercados: molestias por ruido de las actividades cotidianas del establecimiento, falta la comprobación de la efectiva adopción de las medidas impuestas por el Ayuntamiento y, si procede, disponer como medida la suspensión de la actividad o del foco hasta que se corrija (12003010).
– Falta de comunicación a los denunciantes de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración para comprobar las molestias, y del inicio de expedientes sancionadores (12255263).

Otras actividades:

– Ruido de instalaciones deportivas (12009575).
– Unidades de aire acondicionado que han estado funcionando sin licencia o sin incorporar medidas correctoras (10013449, 12018995), o que no son apagadas pese a lo ordenado, y existir riesgo grave para el medio, los bienes o la salud de las personas (12003367).
– Recogida de basura en la vía pública, baldeo, sopladores de hojas y camiones en horario nocturno, ruido en los parques de limpieza: en general, las molestias se producen en horario nocturno (12024210, 12124397, 13012912, 13012581).

Aplicación del Reglamento de actividades clasificadas de 1961: cabe destacar la justificación encontrada por algunas administraciones en la inexistencia o derogación de leyes que regulan tales controles para la no realización de los mismos (11007370). El Tribunal Supremo (STS de 1 de abril de 2004 y otras) sostiene la vigencia del RAMINP cuando la legislación autonómica no ha regulado la cuestión o deja un vacío. Sólo no es aplicable cuando hay legislación de protección ambiental que, como mínimo, no sea inferior a la existente en el RAMINP, que es regulación básica estatal.

15. URBANISMO

15.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Algunos de los problemas relacionados en el apartado correspondiente de Medio Ambiente podrían ser citados aquí. Preservar la ordenación urbanística, respetarla y mejorarla es un deber público, con consecuencias sociales, no meramente individuales para las personas afectadas.

Como en Medio Ambiente, también en Urbanismo han sido dictadas en 2013 nuevas disposiciones que han sido denunciadas como un retroceso en las exigencias urbanísticas, que no son obstáculos puestos para impedir las iniciativas individuales, sino ingredientes necesarios de ellas.

Ratificación en otras instancias del parecer del Defensor del Pueblo: como en el apartado de Medio Ambiente, esta Institución ve confirmado su parecer en resoluciones judiciales y en exposiciones doctrinales: la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la "Ciudad del Medio Ambiente" (Soria) y la tesis recogida ya en la jurisprudencia e incluso en las revistas especializadas, sobre el carácter vinculante del artículo 25.4 de la Ley de Aguas, que requiere informe sobre la disponibilidad de agua para los desarrollos urbanísticos.

La crisis económica en las quejas de urbanismo: se generaliza el argumento de la crisis económica y la falta de presupuesto para atender debidamente las funciones administrativas. Pero es preciso estudiar alternativas a la disponibilidad presupuestaria para acometer las obras que solventen el problema objeto de las quejas. Con todo, hay retrasos o pasividad muy anteriores a la crisis, de modo que no cabe aducir ahora la falta de recursos si el problema surgió antes o mucho antes.

Asuntos más importantes:

- Ley de viviendas rurales sostenibles, de la Comunidad de Madrid;
- retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística;
- descoordinación entre administraciones;
- ejecución incompleta de planeamiento;
- deficiencias en las urbanizaciones;
- licencias de primera ocupación dada a viviendas inhabitables;
- barreras arquitectónicas, y
- varios casos singulares como son: las viviendas destruidas por el incendio en Mijas (Málaga) en agosto de 2012 y la rehabilitación y reconstrucción de Lorca (Murcia).
- **Actuaciones de oficio:** las más importantes han recaído sobre **accesibilidad a edificios:**
- Con la Junta de Galicia sobre la desaparición del Fondo de Supresión de Barreras en el anteproyecto de la ley de accesibilidad.
- Con el IMSERSO sobre los convenios para los planes y programas de accesibilidad universal y no discriminación, y sobre la cuantía destinada a los programas a los que se adhieren los municipios.
- Con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre los resultados de la evaluación del I Plan Nacional de Accesibilidad y el estado de tramitación del II Plan, los

recursos para la implantación de la Estrategia Española sobre la Discapacidad y sobre la nueva Ley de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.
– Prosigue la actuación sobre la tramitación del proyecto de Real Decreto de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

Aceptación sobre la dotación de agua a los desarrollos urbanísticos: el Defensor del Pueblo considera la aceptación de esta recomendación de lo más relevante en la ordenación racional de los usos del suelo, y en la preservación de un recurso esencial como es el agua. La Confederación Hidrográfica del Tajo aceptó la propuesta de reservar la dotación máxima de agua necesaria sólo si se desarrolla completamente un plan urbanístico. Sólo se asignará agua en consideración a la población **real permanente y estacional** y a su crecimiento vegetativo a corto plazo, y no a las meras expectativas de aumento de población en función de un crecimiento urbanístico incierto.

15.2. PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN

Urbanización de suelo rústico, la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles de la Comunidad de Madrid: se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, que posibilita la construcción de viviendas en suelo rural. Véanse los apartados correspondientes para las advertencias y recomendaciones dirigidas a la Comunidad de Madrid, que no fueron aceptadas, salvo una (la regla del silencio positivo), así como la resolución del Defensor del Pueblo contra la solicitud de interposición de recurso.

Reconocer la posibilidad de urbanizar el suelo rural puede resultar contrario al texto refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Se estaría permitiendo en suelo no urbanizable usos propios del medio urbano, en ámbitos que se urbanizarían de forma asistemática en unidades singulares rurales, sin plan de ordenación y sin garantía de cumplimiento de los deberes urbanísticos.

Materialmente, podría suponer la configuración en la región de suelo urbano desordenado porque se estaría permitiendo, con carácter especial y prevalente sobre cualquier otra ley o plan, la utilización del suelo y su transformación mediante una forma de urbanización ‘no tradicional’ y una edificación sin ordenación, con viviendas unifamiliares aisladas sin garantía de servicios ni de dotaciones mínimas para que resulten realmente sostenibles.

Se instó a la Comunidad de Madrid a interpretar y aplicar la Ley 5/2012, en el sentido de que la posibilidad de urbanizar el suelo rural sólo podría reconocerse sin contrariar la Ley del Suelo estatal (artículo 149.1.1.ª de la Constitución). Las viviendas rurales sostenibles sólo deberían autorizarse si hay garantía efectiva del propietario de que dispondrá de servicios y de dotaciones mínimas que hagan realmente sostenible no sólo la vivienda y la parcela, sino también su entorno fuera de la parcela.

La Comunidad de Madrid ha rechazado la recomendación de que no se interprete el carácter especial y prevalente de la Ley 5/2012 sobre cualquier normativa o planeamiento, en el sentido de

que quedan derogados en el ámbito material de que se trate todas las normas y planes vigentes. La ley debería interpretarse en el sentido de que la autorización para construir viviendas rurales sostenibles contiene o presupone todas las prescripciones de los planes urbanísticos y territoriales de la región de Madrid, incluidos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (13011337).

Retrasos en la tramitación y aprobación de planes y proyectos de gestión urbanística: un ejemplo, prototipo de retrasos injustificados, es el de los propietarios de terrenos afectados por el proyecto de expropiación "La Carpetania segunda fase", en el término municipal de Getafe (Madrid). El suelo fue expropiado por el Consorcio Urbanístico constituido por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento hace más de cinco años, pero, a día de hoy, la mayoría de esos terrenos se encuentra sin ocupar ni pagar, no han tenido los propietarios la plena disponibilidad de sus bienes durante todo este tiempo.

En 2009 se produce entre las administraciones un conflicto que se alarga hasta hoy y que perjudica a los propietarios del suelo expropiado. El Consorcio desistió de la condición de beneficiario de la expropiación, y fue aceptado por la Comunidad de Madrid, que, además, acordaba el reintegro al Ayuntamiento de las competencias expropiatorias. Éste no lo aceptó, rechazo confirmado por sentencia judicial. Entre tanto, los propietarios siguen sin poder disponer de sus terrenos. Pero los asuntos relacionados con el objeto de su queja han sido sometidos de nuevo a los tribunales de justicia, lo cual impide continuar la tramitación por el Defensor del Pueblo (13020852, 13020854, 13020855, entre otras)[1].

El retraso en la aprobación del Plan General en Gondomar (Pontevedra), varias veces citado en informes anuales anteriores, parece haber entrado en fase de subsanación. Las actuaciones del Defensor del Pueblo han finalizado en 2013, dada la voluntad municipal de proceder próximamente a la aprobación inicial del Plan (08015081).

En 2012 se formuló la Sugerencia al Ayuntamiento de las Ventas de Retamosa (Toledo) de adoptar medidas para la completa gestión urbanística de una unidad de ejecución, incluso mediante su gestión directa si fuera preciso, de forma que se garantizara la transformación del suelo, de acuerdo con su clasificación, en los términos y plazos previstos por el Planeamiento General del Municipio. La respuesta municipal recibida en 2013 no contesta la sugerencia, que se ha de tener por rechazada (12005889).

En el retraso de la gestión urbanística de una unidad de ejecución en Algaida (Illes Balears), el sistema de actuación previsto es el de compensación. Los terrenos de la reclamante quedaron afectados por una zona verde y dos viales. Desde entonces, solicita que se impulse la ejecución dado que entre tanto no puede materializar el aprovechamiento que le correspondería. Se han formulado dos sugerencias, que no han sido aceptadas por el Ayuntamiento, sobre sustituir el sistema de compensación por otro de gestión pública (expropiación) o mixta (cooperación); y sobre aplicar la expropiación como instrumento de gestión urbanística cuando hay incumplimiento de la función social de la propiedad, como en este caso.

[1] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

La razón aducida por la Administración es la escasez de recursos disponibles. Pero según los antecedentes, el problema surge cuando se aprueba el Planeamiento en 2002, por tanto, no puede razonablemente alegarse ahora que no haya disponibilidad presupuestaria ante una cuestión originada mucho antes.

Ante la imposibilidad de la iniciativa privada de afrontar el coste económico de la actuación, el Ayuntamiento no puede permanecer pasivo. Los planes urbanísticos deben ser realistas y estar financiados adecuadamente, es decir, con previsiones razonables y firmes, no con meras conjeturas y esperanzas. Las limitaciones que la actual crisis económica supone para disponer de fondos municipales exigen que la Administración municipal impulse las actuaciones para alcanzar dicho fin. No es sólo en los años de bonanza económica cuando han de ser atendidas las legítimas demandas ciudadanas, sino sobre todo cuando sobrevienen las dificultades (08023284).

Otro caso de retraso en la redacción, tramitación y aprobación de instrumentos urbanísticos, en que se invoca la crisis económica, es el Estudio de Detalle y proyectos que permitan la ejecución de la unidad urbana núm. 11 en Fuente el Saz de Jarama (Madrid). Aquí el problema se encuentra en que la clasificación de suelo urbano consolidado obliga al propietario de los terrenos al cumplimiento de deberes (Estudio de Detalle previo a su desarrollo y redefinición de un vial). El Ayuntamiento rehúsa tomar la iniciativa, han de hacerlo de común acuerdo los propietarios de la unidad, pero ninguno quiere proceder.

Por tanto, el desarrollo se encuentra bloqueado. Transcurridos unos tres años, el Ayuntamiento no ha ofrecido ninguna solución, pese a que no se ha cumplido la programación del plan; ni se vislumbra posibilidad de materializarse, siquiera a medio plazo. La entidad local invoca su situación económica, con un nivel de endeudamiento muy alto y sujeto al cumplimiento de un estricto Plan de Ajuste, que le impide impulsar la ejecución de unidades urbanas incompletas. Se sugiere al Ayuntamiento impulsar la ejecución urbanística, redactando de oficio el Estudio de Detalle. No se ha recibido aún respuesta (12022799).

Ejecución incompleta de planeamiento. Deficiencias en las urbanizaciones: un año más, destaca el descenso de la actividad urbanística, muy centrado en la gestión, es decir, en la ejecución de la ordenación prevista en los planes.

La crisis de la construcción está ocasionando la **paralización de obras ya empezadas y el abandono de urbanizaciones y construcciones no acabadas.** Las obras no pueden ser recepcionadas por el ayuntamiento al no haberse realizado correctamente, los vecinos se encuentran en una situación desesperada y de indefensión, sin vivienda digna.

Esta Institución sugiere a los ayuntamientos que ejecuten las garantías y avales prestados para garantizar la urbanización. En más de una ocasión estas garantías (si es que se exigieron y constituyeron) son escasas, y el urbanizador prefiere su pérdida que terminar la urbanización y culminar unas viviendas que no tienen hoy por hoy salida en el mercado.

Se insta a las corporaciones a impedir la ocupación de viviendas inacabadas y, por tanto, carentes de licencia de primera ocupación. Un Ayuntamiento ha de velar por que se mantengan las obras y construcciones en estado de seguridad, exigiendo a los promotores su conservación de modo que no atenten contra la seguridad.

El promotor debe conservar la urbanización hasta su entrega y recepción por el Ayuntamiento, que solo asume esta obligación cuando la urbanización se concluye. Pero en muchos casos hay, además, un incumplimiento del deber de edificar en plazo, lo que determina abrir un expediente de incumplimiento de este deber. Resuelto éste, el Ayuntamiento puede expropiar los terrenos o declarar su venta forzosa e incluirlos, en su caso, en el Registro de Solares (13009153).

Deficiencias en las obras de urbanización de la Urbanización Ceres Golf (Cáceres): construida al amparo de una ley singular, de Oferta Turística Complementaria de la Junta de Extremadura, hoy derogada. No se cumplió la legislación urbanística y, por tanto, no se crearon zonas verdes ni espacios comunes, ni tampoco los dueños son propietarios de los viales de acceso ni de los servicios aunque los mantienen y conservan ellos. Nunca se solicitaron autorizaciones para vertidos.

Por tanto, el problema más grave que suscita esta queja, y que afecta no solo a los vecinos de la urbanización sino a todos los cacereños, es que **desde hace dieciséis años hay vertidos irregulares a un río.** Lo relevante es buscar una solución urgente al problema físico de los vertidos, pues los derechos y la salud de los vecinos pueden verse afectados a diario por la falta de depuración de residuales, así como la calidad del agua y la protección del ecosistema acuático.

No es aceptable que transcurran años sin legalizar los vertidos y es la Administración Local la que debe exigir el funcionamiento del sistema de saneamiento y depuración que, además, debió implantarse antes de permitir la habitabilidad de las viviendas generadoras del vertido. Se recordó al Ayuntamiento de Cáceres que el cumplimiento de la normativa de depuración de aguas debe ser la máxima prioridad del municipio, que debe lograr una gestión de las residuales respetuosa con las normas y los derechos de los ciudadanos.

La Confederación Hidrográfica del Tajo está ejerciendo sus funciones con regularidad. Como no hay autorización de vertido, se está incurriendo en infracción y está obligada a incoar, tramitar y resolver los expedientes sancionadores.

El Ayuntamiento de Cáceres está adoptando medidas. El Pleno ha aprobado una moción, comprometiéndose a arbitrar medios para eliminar los vertidos de residuales procedentes de la urbanización. Para ello se va a dictar resolución y se decidirá la opción técnica y administrativa más adecuada. Se ha solicitado al Ayuntamiento que informe sobre el resultado de este trámite y de la resolución que finalmente adopte (12003254, 12003347, 12003370 y 12007070).

Urbanización Pla de la Torre, en Torres de Claramunt (Barcelona): las obras de urbanización no pueden ser recibidas formalmente por el Ayuntamiento, porque no se han ejecutado todas las infraestructuras previstas en el proyecto de urbanización. Tampoco se han efectuado cesiones a la Administración, ni ha habido equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios.

Esta Institución considera que, a pesar de las carencias económicas de las corporaciones municipales, deben agotar sus esfuerzos para atender las demandas de colectivos ciudadanos que, como los residentes en una urbanización, desde hace años vienen reclamando y que tampoco en los años de bonanza económica fueron atendidas. En este caso, se ha sugerido al Ayuntamiento que adopte las medidas previstas en la Ley catalana de regulari-

zación y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos, y así garantizar la completa y adecuada gestión de la urbanización. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta a la sugerencia (10014709).

15.3. LICENCIAS

Licencia de primera ocupación: siguen siendo numerosas las quejas por incidencias con este instrumento de comprobación. Se destacan solamente algunas.

Incumplimientos graves por el Ayuntamiento del Valle de Ollo (Navarra): fueron citados de forma destacada en el informe de 2012. La Administración ha aceptado las consideraciones y propuestas hechas por el Defensor del Pueblo.

Se otorgaron varias licencias tanto de edificación como, posteriormente, de primera ocupación, a pesar de los defectos advertidos en las obras de urbanización no subsanados, de que persistiera la negativa de los promotores a suscribir un convenio y, lo que es más grave, sin que las viviendas tuvieran garantizada la prestación de servicios básicos propios del uso residencial.

El Ayuntamiento recibió las obras de urbanización y las redes sin el informe previo de la Mancomunidad de Municipios de Pamplona, y a pesar de que no se habían cumplido las condiciones establecidas en la licencia de obras de urbanización y que éstas vulneraban las ordenanzas de la mancomunidad. En 2012 esta Institución instaba al ayuntamiento a atender los requerimientos de la mancomunidad. En 2013 ésta confirmaba que el problema se habría solucionado puesto que ambas administraciones (mancomunidad y ayuntamiento) habían trabajado coordinadamente y adoptado las medidas necesarias para que la vivienda del compareciente dispusiera, por fin, de un servicio tan elemental como es el abastecimiento de agua (11000241).

Otros casos relevantes

– Otorgamiento irregular de licencia de primera ocupación por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid): en 2012 concluía esta Institución que las obras de cerramiento exterior de una parcela no se adecuaban a la normativa urbanística. A pesar de ello y de disponer de informes técnicos y jurídicos desfavorables, el Ayuntamiento dio licencia de primera ocupación, aunque del expediente se deducía que no se debería haber otorgado porque las obras incumplían el Plan General de Ordenación Urbana del municipio.

Se sugirió al Ayuntamiento que revisara de oficio la licencia, si la consideraba nula de pleno derecho o, si estimaba que había causas de anulabilidad, que incoara expediente para anularla, previa declaración de lesividad para el interés público y su ulterior impugnación en vía contenciosa-administrativa. En 2013 el Ayuntamiento ha respondido a la propuesta, pero sin referencia alguna a si la acepta o no, a pesar de que el técnico municipal reconoce las deficiencias e irregularidades que habían sido señaladas. En consecuencia, se ha indicado a la Administración municipal que ha soslayado la normativa urbanística, su interpretación de la legislación y de que sus funciones benefician a quien ha incumplido la normativa, en detrimento de quien está padeciendo los perjuicios (07028925).

– Licencia de primera ocupación a viviendas sin suministro eléctrico por el Ayuntamiento de Leganés (Madrid): los propietarios habían adquirido unas viviendas con licencia a pesar de carecer del servicio; las escrituras de compraventa indicaban que se adquirían completamente construidas, con todos los usos, servicios y suministros finalizados y listas para ser ocupadas. La suministradora viene abasteciendo a través de lo que se denomina "luz de obra" contratada en su día por la promotora, e informó a los vecinos de que el edificio carecía de acometida general de luz, por lo que era imposible a los propietarios contratarla individualmente.

El Ayuntamiento ha comunicado que en enero de 2010 los técnicos municipales verificaron la conformidad de las obras al proyecto. No puede compartirse la opinión del Ayuntamiento que otorga licencia de primera ocupación a unas viviendas que carecen de suministro de energía eléctrica, un servicio básico y esencial. Teniendo en cuenta su naturaleza reglada, está obligado a verificar antes que el edificio cumple las condiciones impuestas en la previa licencia de obras, y que reúne las condiciones de seguridad y salubridad exigidas para su destino residencial (12283095).

– Viviendas sin licencia de primera ocupación en Jaraíz de la Vera (Cáceres): finalmente, en 2013, el Ayuntamiento ha confirmado que, para regularizar la situación de la vivienda del compareciente y las de otros tres vecinos en la misma situación, ha resuelto conceder las cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación (08012998).

Otras irregularidades en licencias urbanísticas: irregularidades en la tramitación de una solicitud de licencia para edificar una vivienda adaptada a la discapacidad del autor de la queja, en Almadén (Ciudad Real). El extinto Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha dirigió al Ayuntamiento de Almadén varias sugerencias sobre modificar el planeamiento para permitir la edificación en alturas inferiores a las mínimas, en los casos de promoción y edificación de viviendas adaptadas que sean ocupadas por quienes tengan reconocida su condición de personas con movilidad reducida.

El Ayuntamiento rechazó las propuestas. La Administración municipal podría haber realizado alguna consulta a la consejería autonómica sobre si tramitar la modificación del planeamiento, cuyo fin es la edificación en planta baja, aplicable únicamente a viviendas adaptadas. Una modificación en este sentido resultaría compatible con la legalidad urbanística y permitiría una aplicación más racional, congruente con el derecho de las personas a una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas (12005972).

Otro supuesto es el del retraso en la resolución de una solicitud de autorización autonómica previa para ejecutar obras de rehabilitación en una vivienda rústica, en Fornelos de Montes (Pontevedra). Transcurridos más de tres años, la solicitud aún no había sido resuelta, a pesar de que el interesado había cumplimentado todos los requisitos y aportado la documentación que se le requirió.

Esta Institución concluyó que la demora en la resolución de la licencia solicitada por el reclamante se debía al retraso de la Junta de Galicia en emitir un informe pedido por el Ayuntamiento hasta en tres ocasiones. Esta Institución dirigió unas observaciones a la Junta por el retraso en que había incurrido, seguidas de una sugerencia para que, sin más dilaciones, dictara resolución

sobre el otorgamiento de la autorización, pero aún no ha sido recibida la respuesta de la consejería autonómica (12218696).

15.4. VIVIENDAS DESTRUIDAS POR EL INCENDIO EN MIJAS (MÁLAGA) EN AGOSTO DE 2012

El 18 de enero de 2013 la Defensora del Pueblo visitó Mijas y se reunió con la Plataforma de vecinos cuyas viviendas resultaron afectadas por el incendio forestal, que en agosto de 2012 devastó buena parte del término municipal (2.567 hectáreas). Las casas habían quedado totalmente destruidas o con graves daños estructurales, pero los afectados no podían acometer su reparación ya que se trata de edificaciones fuera de ordenación, ubicadas en suelo no urbanizable y, por tanto, el Ayuntamiento no podía autorizarlas.

La Corporación remitió días después de la extinción del incendio una carta a la Junta de Andalucía, solicitando que se otorgara el carácter de excepción a las viviendas afectadas, lo que habilitaría la vía legal para la reparación de las casas. Posteriormente, remitió a la Presidencia de la Junta de Andalucía el acuerdo del Pleno municipal que contenía una petición en similares términos.

Esta Institución dirigió las siguientes observaciones. Nada puede objetarse a la argumentación de la Junta de Andalucía, pues no puede accederse a la petición del Ayuntamiento ya que no cabe una única solución conjunta y global para todas las viviendas afectadas. Es preciso analizar caso por caso la situación jurídica de cada una para determinar qué obras pueden ser autorizadas. Únicamente los propietarios de viviendas afectadas por el incendio, que se hubieran construido con licencia municipal, tendrán derecho a su rehabilitación cuando así lo permita el planeamiento urbanístico de Mijas.

Sin embargo, se desprende de los informes técnicos que, en su mayoría, las viviendas afectadas fueron construidas al margen del planeamiento urbanístico y en suelo no urbanizable de especial protección. De hecho es una zona de alto valor ecológico e incluso alguno de los terrenos incendiados pertenecen a la Sierra de las Nieves, declarada Reserva Mundial de la Biosfera por la UNESCO.

Si la infracción urbanística ha prescrito, no cabe la reposición de la legalidad ni la imposición de multa, pero las viviendas se encontrarán en situación de «fuera de ordenación», régimen en el que no puede autorizarse ninguna obra, salvo las que contribuyan al estricto mantenimiento de su habitabilidad y las reparaciones exigibles para estrictamente mantener la seguridad y la salubridad de los inmuebles. En similares circunstancias se encuentran las viviendas “Asimiladas a Fuera de Ordenación” (AFO), en las que la normativa andaluza no admite obras de rehabilitación, sino solo de mantenimiento de la habitabilidad.

Por tanto, sería ilegal cualquier licencia que autorizara obras en viviendas sujetas a estos regímenes, y que excedieran de las permitidas por la ley.

Ahora bien, en la respuesta de la consejería no se ofrece colaboración en la búsqueda de alguna solución o alternativa que pudiera paliar los efectos que, para muchas familias, ha su-

puesto la pérdida de su vivienda a causa del incendio. Por ejemplo, podría prestar asistencia al Ayuntamiento para determinar los casos más graves que precisan ayuda urgente o incluso realojamiento provisional. Señala que es preciso efectuar un análisis caso a caso, pero no parece haber estudiado los informes de los servicios técnicos municipales, informes que esta Institución considera de gran calidad y utilidad.

La actuación sigue en curso, ahora a la espera de que ambas administraciones, local y autonómica, describan la situación actual del asunto y los avances producidos en los últimos meses. Se ha interesado además a la Consejería que confirme si está prestando asistencia al municipio en la forma indicada; y al Ayuntamiento si ha procedido a actuar conforme indica la Consejería, es decir, determinar qué viviendas pueden ser totalmente rehabilitadas y cuáles no, y, en estos casos, si se han atendido los de mayor gravedad (13005193 y 13005616).

15.5. REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LORCA (MURCIA)

El Defensor del Pueblo de la Región de Murcia tramitó una queja a instancia de la Asamblea de Vecinos de Lorca Afectados por el terremoto acaecido el 11 de mayo de 2011. Tras la supresión del Comisionado Autonómico, la queja fue asumida por esta Institución, que inició actuaciones ante el Ayuntamiento de Lorca, el Ministerio de Fomento y la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia.

En julio de 2013 la Defensora del Pueblo visitó el municipio, con el fin de conocer de primera mano los problemas que preocupaban a los afectados:

- Reconstrucción de equipamientos sanitarios y educativos.
- Retraso en las ayudas al alquiler.
- Retraso en la construcción de 300 viviendas modulares.
- Retraso en la reconstrucción de viviendas al exigirse la unanimidad en las comunidades de propietarios para afrontar los gastos.

De la información recibida se deducía que la reconstrucción de los equipamientos sanitarios y educativos se encontraba encauzada. De hecho ambas Administraciones, estatal y autonómica, facilitaron información completa y detallada de las actuaciones que estaba realizando o tenía previsto realizar el Gobierno de la Región con los fondos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones.

Se sugirió al Ministerio de Fomento y a la Consejería de Presidencia que estudiaran e implantaran, para agilizar la puesta a disposición de suelo urbanizado, alguna de las alternativas posibles, como, por ejemplo, que la Administración autonómica financiara la actuación a favor del Ayuntamiento, que urbanizara en sustitución o que interviniera la Entidad Pública Empresarial de Suelo SEPES como agente urbanizador.

Lo mismo cabe decir sobre la posibilidad de que la comunidad autónoma financie la actuación a favor del Ayuntamiento o que urbanice en sustitución. Como considera que no compete a SEPES ni al Ministerio el análisis de la viabilidad porque excede de sus competencias.

También se les sugirió que agilizaran la tramitación de las solicitudes de ayudas al alquiler, de forma que aquellas que estuvieran pendientes de aprobación fueran resueltas a la mayor brevedad y se procediera a abonar las que ya estaban aprobadas pero pendientes de pago.

Esta Institución ha visto aceptada la segunda sugerencia. Por los datos recibidos, se han resuelto 1.525 solicitudes de ayudas para el alquiler, lo que supone más del 97% del total. No se han resuelto hasta la fecha las que incurren en defectos por motivos ajenos a las administraciones.

Ambas administraciones la rechazan de plano. Esta Institución sugería estudiar y buscar de forma conjunta alguna alternativa para la puesta a disposición de suelo urbanizado. Se solicitaba a las administraciones implicadas una colaboración activa para buscar una solución posible al problema, puesto que la envergadura de la actuación –rehabilitación y reconstrucción de Lorca– requiere que esté avalada por la totalidad de las entidades públicas implicadas.

El Ministerio de Fomento remite a un informe de SEPES sobre la posibilidad de que la sociedad estatal actúe como agente urbanizador/edificador, y señala que ello ha de ajustarse al marco legal. Esta Institución no cuestiona la necesidad de tal ajuste. Pero el planteamiento del ministerio se queda ahí, en relacionar una serie de trámites o pasos que han de darse para que SEPES pueda actuar, pero no parece instarlos, ni acelerarlos o agilizarlos.

Señala el Ministerio que no le es posible aceptar la sugerencia, porque sufragar los gastos de urbanización requeriría importantes inversiones para costear trabajos que no corresponden a SEPES dentro del marco del protocolo suscrito, costes que además no podría asumir. No indica los motivos por los cuales no puede asumir esos costes, lo que en puridad equivale a no indicar las razones por las que no acepta la sugerencia.

También la Consejería se limita a señalar que la comunidad autónoma ya está haciendo un gran esfuerzo financiando las obras de reurbanización de los barrios más afectados por el terremoto, y que debe ser pues el Ayuntamiento el que ponga a disposición del SEPES su patrimonio público de suelo.

Esta Institución sigue considerando que tanto el Ministerio de Fomento como SEPES son competentes para tratar el asunto con la comunidad autónoma e incluso con el ayuntamiento, para discutirlo, para dar ideas, para reunirse y debatir. Para este caso existe una Comisionada del Gobierno para la Reconstrucción y Reactivación Económica de la Zona de Lorca (Real Decreto 1367/2011, de 7 de octubre).

Como ambas administraciones estatal y autonómica atribuyen un papel relevante al Ayuntamiento, papel indudable e innegable, el Defensor del Pueblo ha pedido a éste su parecer respecto de lo actuado hasta ahora, y que remita información en la que actualice los datos relativos a su función, situación del asunto y avances producidos en los últimos tiempos, entre otros extremos.

Todo lo cual ha sido comunicado por el Defensor del Pueblo a la Asamblea de Vecinos, para que formulen alegaciones e indiquen cuáles son sus actuales pretensiones y cuáles los aspectos relacionados con la reconstrucción y recuperación de Lorca no subsanados y

que, por tanto, siguen preocupando a los comparecientes (13002518, 13025756, 13025757 y 13026185).

15.6. DEBER DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES

En los últimos años se detecta un aumento de quejas sobre incumplimiento del deber de conservación. El principal problema es el desconocimiento de los deberes aparejados a la propiedad de terrenos o edificaciones y cómo exigirlos. No sólo los deberes de los dueños ante el defectuoso estado de una edificación o solar, sino también de los ayuntamientos ante sus propias funciones públicas.

Algunas corporaciones locales aducen dificultades para instar la realización de las obras de conservación. Destacan la carencia de medios económicos para ejecutar subsidiariamente y el desconocimiento de la identidad de los propietarios. Pero debe tenerse presente que si no se adoptan las medidas necesarias y se produjeran daños, entonces los afectados podrían exigir responsabilidad patrimonial de la Administración (10015720, 12009742, 12010038, entre otras).

En 2013 ha habido novedades legislativas, primero con el procedimiento de certificación de eficiencia energética de los edificios (Real Decreto 235/2013, de 13 de abril), que dio lugar a quejas por disconformidad con el texto normativo (13006620, 13030695), con el procedimiento para registrar los certificados (13034113) y sobre la visibilidad del certificado en edificios públicos (13023343). La reforma culminó en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, objeto de una solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, por la obligación de sufragar el ahora llamado “Informe de Evaluación de Edificios” (IEE), antes llamada “Inspección Técnica de Edificios” (ITE), que debe incluir una evaluación del estado de conservación del edificio.

La Ley 8/2013 no vulnera los artículos 33 ni 47 de la Constitución porque imponga como obligatoria la IEE. El derecho a disfrutar de una vivienda digna, por cualquier título patrimonial, sobre todo el de propiedad, es inviable si el inmueble carece de unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad y hasta de ornato. Ello requiere cumplir la obligación común (y legal, establecida en las leyes expresamente) de conservar el inmueble. La obligación se encuentra justificada en la Constitución y en los tratados internacionales, así como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (13025668).

15.7. PARTICIPACIÓN URBANÍSTICA

Plan de voluntarios para “El Gallinero” (Madrid): la Ley 27/2006 incluye, en su transposición del ordenamiento español de reglas de la Unión Europea, el derecho de participación pública en materia de medio ambiente, que incluye la materia urbanística.

Esta Institución pedía en noviembre de 2012 el parecer del Ayuntamiento sobre el “Plan para El Gallinero”, presentado por voluntarios y dos parroquias de la capital; y que atendiera la pro-

puesta de suspender los desalojos en el poblado, entre tanto se estudiaba la posibilidad de abrir una mesa de concertación para una solución integral.

Sobre el primer aspecto, la respuesta municipal dice que, el documento "Tenemos un Plan para el Gallinero", ha sido estudiado e informado por el Ayuntamiento, y ha dado cuenta a los interesados, a quienes les comentó las dificultades de su Plan. Aunque sigue estudiando "todo tipo de sugerencias, nuestro compromiso es cumplir el Programa de Actuaciones [del Ayuntamiento]". De esto puede deducirse que las propuestas serán tomadas en consideración pero no asumidas si no se ajustan al programa consistorial. Esta Institución entiende que los ciudadanos sólo pueden participar haciendo propuestas si se les reconoce un margen, dentro del cual van a ser tenidas en consideración, y esto requiere que su denegación ha de ser motivada. Motivación significa aquí dar razones plausibles para no estimar las propuestas, razones que tengan la fuerza de convencer, aunque no convenzan a todos.

La Administración Pública siempre puede activar la participación pública. Será innecesaria cuando el consenso con los afectados, los posibles interesados, sea tal que se tenga la convicción razonable de que aquélla prácticamente nada va a aportar. Pero es necesaria cuando las posturas están más encontradas y es preciso dilucidar las razones que van a sustentar la decisión que se adopte, como en este caso.

El Plan que los voluntarios hicieron llegar al Ayuntamiento contenía razonamientos fundados, propuestas serias, pero no se deduce de lo informado por la entidad local que hayan sido tenidas en cuenta, sino sólo que tiene el compromiso de cumplir su propio programa. La diferencia esencial entre el Plan de los voluntarios y el Programa del Ayuntamiento se encuentra en su concepción inicial: en aquel se preserva el modo de asentamiento, es decir, que quienes ocupan hoy "El Gallinero" no pierdan su modo de vida, inherentemente colectivo, y mantiene juntas a las personas; el Programa del Ayuntamiento separa a las personas y se les ofrece un alojamiento provisional, por sólo unos meses.

En cuanto a la propuesta de suspender las demoliciones y desalojos, el Ayuntamiento no la acepta porque "El Gallinero" es irregular e ilegal, y, por tanto, debe observarse el marco jurídico urbanístico y civil; la legalidad "no permite a la administración municipal realizar actuaciones de carácter discrecional". Esta Institución no ha invitado al Ayuntamiento a no ejercer sus potestades, únicamente se le instaba a valorar la posibilidad de suspender o aplazar las demoliciones y desalojos, hasta tanto se garantizase a las familias un alojamiento alternativo adecuado.

No es exacto que el Ayuntamiento tenga un marco completamente reglado y rígido. En la ejecución forzosa de los actos administrativos son reglas generales el que se respete siempre la proporcionalidad; que se elija el medio de ejecución menos restrictivo de la libertad individual, y el respeto debido a la dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Estas reglas dan un margen de discrecionalidad que faculta al Ayuntamiento para actuar de forma no rígida ni completamente reglada. En suma, el Ayuntamiento podría suspender las demoliciones en "El Gallinero" sin infringir la ley, ya que esta misma contiene los dispositivos que dan flexibilidad a las normas. En una zona muy próxima, como es la Cañada Real, sí se han paralizado derribos y desalojos; además de tantas otras demoliciones pendientes que llevan considerable tiempo sin ser ejecutadas.

Tras estas y otras observaciones se dieron por finalizadas las actuaciones, aunque hay otras en curso porque las demoliciones también prosiguen (12213714).

15.8. DISCIPLINA URBANÍSTICA

Las obras ilegales son un motivo muy común de queja. En estos momentos hay unas 30 actuaciones en curso abiertas en 2013, de un total de más de 40.

El Defensor del Pueblo, conforme a la ley, entiende estos casos como un problema que afecta no sólo a los directamente implicados, sino que trasciende la esfera individual e incide en la vida comunitaria, de la generación actual y de las futuras. Por eso son públicas las potestades de supervisar la edificación y es pública la acción para pedir la restauración de la legalidad.

El deber de preservar el orden urbanístico no debe entenderse circunscrito a las ciudades y su administración municipal, es una obligación que incumbe a todas las administraciones con competencia sobre un terreno concreto, lo que exige automáticamente su coordinación.

El ejemplo paradigmático en que la coordinación resulta insoslayable es el de las obras ilegales en zona de servidumbre de protección de dominio público marítimo-terrestre. Por ejemplo, transcurridos más de 13 años desde la orden de reposición de los terrenos a su estado primitivo, no se han demolido las obras pese a los pronunciamientos judiciales o la sugerencia de esta Institución, que incluso ha tenido que finalizar las actuaciones vista la imposibilidad de lograr un funcionamiento de la administración fluido y eficaz (0020738).

Aunque la legislación dota a las administraciones locales y autonómicas de mecanismos para proteger la legalidad y restablecer el orden jurídico vulnerado, se siguen detectando retrasos. No es admisible que un ayuntamiento reconozca acumular 200 órdenes de demolición de obras ilegales e ilegalizables pendientes de ejecución subsidiaria (11006933).

Los ayuntamientos hacen referencia a problemas presupuestarios para no ejecutar subsidiariamente órdenes de demolición, por lo que esta Institución a través de sus sugerencias está insistiendo en que la ley no sólo prevé la ejecución subsidiaria, sino que existen otros mecanismos para instar a la ejecución forzosa, como las multas coercitivas, cuya finalidad es impulsar al obligado al cumplimiento de sus obligaciones a través de la imposición de multas reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado (12009742, 12037932).

Otro obstáculo que retrasa el inicio de actuaciones de la restauración de la legalidad son los problemas de identificación de los propietarios del inmueble. Además de girar visita de inspección al lugar para tratar de averiguar la titularidad del inmueble, es posible solicitar información telemáticamente al Catastro y al Registro de la Propiedad, o comprobar quién es el sujeto pasivo del Impuesto de Bienes Inmuebles o de la tasa de recogida de basura, lo que ahorraría recursos (09002791).

Se debe incidir de nuevo en que, además de restablecer el orden urbanístico infringido, ha de tramitarse un expediente sancionador por cada infracción urbanística que se cometa. Si una

administración tiene constancia de una posible infracción, necesariamente ha de incoar un procedimiento sancionador. Ya incoado será el momento de calificar los hechos como muy graves, graves o leves y entrarán en juego las circunstancias modificativas de la responsabilidad, pero no antes de la incoación.

Esta Institución, después de bastantes años dirigiendo recomendaciones y sugerencias en la dirección indicada, todavía recibe informes de algunos ayuntamientos, que siguen sosteniendo que la potestad sancionadora es de ejercicio optativo. Por ejemplo, que las consecuencias legales de la comisión de infracciones urbanísticas son un "abanico de posibilidades" y la administración puede optar entre las cuatro medidas contenidas en ese precepto "según proceda". Esta Institución no puede aceptar esta interpretación de la ley (11019758).

15.9. BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y URBANÍSTICAS

Barreras arquitectónicas: dentro de las actuaciones sobre los derechos de las personas con discapacidad están las quejas sobre barreras arquitectónicas en inmuebles públicos y privados, que impiden o dificultan gravemente la circulación y el acceso.

Inaccesibilidad en edificios públicos: pese a los esfuerzos realizados, queda aún camino por recorrer, los ciudadanos continúan quejándose de la inaccesibilidad, en algunos casos incluso en edificios públicos de reciente construcción.

Ya se ha expresado otros años que, en ocasiones, las características especiales del inmueble no hacen posible hacerlo totalmente accesible; pero puede a veces bastar una **correcta planificación y distribución de las actividades** en un edificio para solventar los problemas sin necesidad de obras (con el consiguiente ahorro en costes y tiempo). Por ejemplo, trasladando la actividad pública y servicios destinados a los ciudadanos a las plantas bajas de los inmuebles, y dejar las altas para usos subordinados del principal y de acceso sólo al personal de los centros (12005922).

Inaccesibilidad en edificios privados: el mayor número de quejas corresponde a barreras en edificios privados, en concreto por la **inadecuación de los elementos comunes y acceso** a las viviendas en las comunidades de propietarios, en especial por la instalación de ascensores (13026501, 13031075, 13031289, entre otras). Estas quejas frecuentemente no pueden ser admitidas a trámite por no ser competente el Defensor del Pueblo para actuar.

Finalmente, y en relación con la Comunidad de Madrid, se debe indicar que han llegado quejas sobre **retrasos en la subvención para instalar ascensores,** y ésta se retrasa porque se demora la calificación provisional de actuaciones protegibles de rehabilitación de edificios. Como es lógico, los reclamantes no se conforman con que la instalación de ascensores haya sido ya acometida plenamente a su costa (13011991, 13030801, 13032851, entre otras). También se reciben quejas por retrasos en el abono de las ayudas concedidas (13031764, 13032342 y 13032345).

Barreras urbanísticas: esta Institución ha detectado problemas de financiación en los municipios, en concreto por la reducción o incluso desaparición de ayudas y subvenciones tanto estatales como de las comunidades autónomas.

Preocupa al Defensor del Pueblo esta información porque dejar de invertir en la accesibilidad urbanística es un retroceso, si no se subvenciona este tipo de actuaciones es muy difícil que se ejecuten. Las barreras urbanísticas son un problema real para la participación en la vida normal de muchos ciudadanos, no solo afecta a las personas con discapacidad sino también a las personas mayores, enfermos, niños, embarazadas, padres con carritos, etc. **La eliminación de barreras es una necesidad.**

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio con la Consejería de Trabajo y Bienestar de la Junta de Galicia sobre la desaparición del Fondo de Supresión de Barreras en el anteproyecto de la ley de accesibilidad que se está tramitando (13031532); con el IMSERSO sobre los convenios firmados para la elaboración, desarrollo y ejecución de planes y programas de accesibilidad universal y no discriminación, y sobre la cuantía destinada a los programas de accesibilidad a los que se adhieren los municipios (13031701); y, finalmente, con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre los resultados de la evaluación del I Plan Nacional de Accesibilidad, estado de tramitación del II Plan nacional, recursos destinados para la implantación de la **Estrategia Española sobre la Discapacidad 2012-2020** y estado de tramitación de su correspondiente Plan de Acción, y sobre la nueva Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (13031743).

Es cierto que, en este asunto, tienen mucho que ver tanto la Administración del Estado como las comunidades autónomas para fomentar la accesibilidad, pero las dificultades económicas actuales no pueden paralizar la labor de los municipios para tratar de mejorar la vida de sus ciudadanos. La Administración Local puede actuar consignando partidas en cada ejercicio presupuestario, por pequeñas que sean, para ir financiando adaptaciones programadas.

Además, la Administración local tiene la tarea de materializar los parámetros establecidos en la normativa autonómica de accesibilidad y para ello dispone de instrumentos de programación y planificación, como son los Planes Especiales de Accesibilidad (PEAS), también denominados Planes Municipales Integrales de Accesibilidad en el Municipio (PIAS). Por medio de estos planes se analizan los problemas de accesibilidad existentes, se establecen las prioridades y se programan las actuaciones por etapas. De esta manera las corporaciones locales conocen con exactitud los problemas más urgentes y planifican sus actuaciones (12007346).

La adaptación del entorno urbano de un municipio no puede ser total e inmediata, pero los avances deben ser graduales y sobre todo constantes. En este sentido, se llama la atención sobre que las condiciones básicas de accesibilidad serán obligatorias desde el 1 de enero de 2019, para los edificios y para los espacios públicos urbanizados existentes, susceptibles de ajustes razonables (Real Decreto 505/2007, de 20 de abril).

16. ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Aquí se recogen las actuaciones de carácter general. Estas se encuentran reseñadas en los capítulos del informe de quejas sobre la Administración Local, en materia tributaria, de personal al servicio de los entes locales, medio ambiente, urbanismo, vivienda, etcétera.

En 2014 se tratarán las actuaciones llevadas a cabo en 2013 tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya que tienen un curso todavía escaso para poder dar cuenta en este informe.

Arbitrariedad, desviación de poder, vía de hecho: hay ciudadanos que se dirigen a esta Institución convencidos de haber padecido decisiones arbitrarias, con desviación de poder o actuaciones por vía de hecho. Al contrastar esas afirmaciones no se ha obtenido casi nunca prueba o indicio suficientes, si bien se ha observado que los ayuntamientos denunciados habían incurrido en irregularidad que motivaba sugerirles o recomendarles su subsanación. Algunos ejemplos de este tipo de casos:

- Instalación de cuatro farolas de alumbrado público en una vivienda, sin pedir autorización a la propietaria por la constitución de la servidumbre (13003474)[2].
- La intervención de esta Institución ha evitado que se impusiese una multa de 4.000 euros por el abandono de un vehículo en el interior de una finca, aunque el sancionado no era dueño del vehículo ni propietario o inquilino de la parcela (13005858).
- Actuación municipal contra un ciudadano al que se le impuso una multa por abrir una zanja en la calle sin autorización. La obra fue realizada ante la indefinida demora del Ayuntamiento en solucionar el problema: no podía utilizarse el agua corriente ni el alcantarillado porque las raíces de los árboles de la calle habían causado un atasco. El Ayuntamiento parecía pretender no sólo no costear el arreglo (600 euros), sino, además, obtener un ingreso adicional por la multa, muy cerca, por tanto, del enriquecimiento injusto (12218234).

Otros **asuntos relevantes:** lesión de los derechos de los concejales por falta de información solicitada de medios materiales, grabación de los Plenos, difusión de documentación por la web municipal, páginas web oficiales en solo una lengua oficial allí donde hay lengua cooficial, reapertura de caminos cerrados indebidamente por un particular y gestión incorrecta del padrón municipal.

Actuaciones de oficio: se han iniciado actuaciones ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para que se regule el derecho de poder ser grabados los Plenos por los concejales y por el público asistente. También para establecer la obligación de publicar completos

[2] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

los proyectos de ordenanzas en la página web del Ayuntamiento, para que puedan ser consultados y hacer alegaciones sin necesidad de personarse en las oficinas municipales.

Escasez de medios económicos: no puede justificarse postergar indefinidamente el establecimiento de servicios municipales mínimos y obligatorios si se han atendido otros de carácter voluntario o secundario.

16.2. FUNCIONAMIENTO DEL PLENO MUNICIPAL Y DERECHOS DE LOS CONCEJALES

Se han presentado 53 quejas de concejales por lesión de sus derechos como representantes públicos, principalmente porque no se les facilita la información que piden o los medios materiales que necesitan. Cuando la queja está fundada, se sugiere al Ayuntamiento que ponga de forma inmediata a disposición del concejal la documentación o los medios a que legalmente tiene derecho. Esta Institución sostiene que los representantes locales pueden y deben ejercer su función de control y fiscalización de los órganos de gobierno de los ayuntamientos, una muestra concreta de la transparencia administrativa, fundamental en el funcionamiento democrático de las entidades locales (13028424). Son ilustrativos los siguientes ejemplos:

- No facilitar a los grupos políticos municipales un despacho o los medios materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones (12286366); no dar curso a las solicitudes de información que presentan los representantes municipales (12213749, 12029796), o no contestar las preguntas que se les formulan o lo hacen fuera de plazo (13018758).
- No facilitar la información presupuestaria pedida por un concejal, aduciendo que no está preparada (13024163) o amparándose en la “protección de datos” de los contratistas, o de quienes figuran en las facturas o en los documentos de ingresos municipales (12022875).

16.3. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: GRABACIÓN DE PLENOS Y DIFUSIÓN DE DOCUMENTACIÓN POR LA WEB MUNICIPAL

Las actuaciones más notables están referidas a la grabación de los plenos municipales y a la puesta a disposición del público, mediante la web de documentación que salga a información pública para alegaciones.

Grabación de Plenos: cada vez con más frecuencia, esta Institución recibe quejas de concejales, y ciudadanos asistentes a las sesiones de los Plenos de los ayuntamientos, que exponen su disconformidad con que no se permita grabar su desarrollo.

De la información que obra en esta Institución se desprende que, en ocasiones, se prohíbe la grabación sin una mínima motivación; otros aducen una facultad discrecional que derivaría de su potestad de policía y control del desarrollo ordenado de las sesiones; otros

que no está expresamente previsto en ninguna norma, o que puede grabarse el sonido pero no las imágenes.

En ocasiones, también se prohíbe la grabación alegando que así se evita vulnerar el derecho a la propia imagen de las personas congregadas, o los derechos de la Ley de Protección de Datos; o que pretenden proteger la normal y libre actuación de los concejales durante sus intervenciones. En otras se impide la grabación porque ya se ha autorizado a un canal institucional, que luego la divulgará a través de la web del Ayuntamiento, o en que se lleva a cabo por un medio de carácter profesional particular contratado para tal fin (13012062, 13025610, 13028191).

El problema también ha sido objeto de intervención por defensores autonómicos, y ha suscitado debates en las redes sociales y noticias en los medios de comunicación. En ocasiones, la negativa no ha sido respetada, lo que ha provocado la interrupción de las sesiones plenarias, la expulsión del salón de plenos, o incluso la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para ejecutar el desalojo. Ha habido casos en que se invocaba por los denunciados (por desacato y alteración del orden) el derecho a obtener este tipo de información.

La postura sostenida por esta Institución, coincidente con la del Defensor del Pueblo Andaluz, del Diputado del Común de Canarias o del Ararteko del País Vasco, es que **procede autorizar la grabación,** o mejor no impedirla. También la Agencia Española de Protección de Datos se ha pronunciado de modo favorable a la grabación de los plenos municipales.

Difusión en la web del Ayuntamiento de la documentación que sale a información pública: esta Institución ha podido observar que, en la práctica, el procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), está dando lugar a que se aprueben de forma definitiva las ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos y presupuestos de las entidades locales sin prácticamente haber sido examinados por los ciudadanos, ni presentado reclamaciones durante el período previsto.

Esto se debe en parte a que el texto completo de la norma puesto a su disposición sólo es accesible de forma presencial, ya que no se publica en los boletines oficiales ni en los tablones de anuncios, ni tampoco en las páginas web oficiales de los entes locales.

Con las modificaciones de los artículos 70, 70bis y 70ter de la LBRL, el legislador pretendió ampliar y facilitar la participación ciudadana en los asuntos municipales, al imponerles la obligación de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación, previendo, incluso, que las diputaciones provinciales y otros entes supramunicipales con funciones de asistencia a los municipios tengan que prestar la cooperación necesaria cuando, por incapacidad económica o de gestión, no puedan cumplir en grado suficiente con ese deber.

Por ello, esta Institución inició una actuación de oficio ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), L'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), la Asociación de Municipios Vascos (Eudel) y la Federación Galega de Municipios e Provincias (Fegamp) (F13011011), con el fin de que propusieran a los ayuntamientos, diputaciones y otros organismos locales asociados, que publicaran tales textos completos en sus respectivas páginas web oficiales, lo que salvaría el obstáculo de la necesaria presencia física para conocerlos y poder así presentar alegaciones.

Con el fin de que la acogida favorable obtenida por esas asociaciones se extienda a todas las entidades locales, y se aplique en todos los casos sin discrecionalidad, esta Institución entiende que debería ser de obligado cumplimiento lo que ahora es una mera facultad, y eso requiere incluir expresamente el mandato en la norma básica estatal.

Se han iniciado actuaciones ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (F13031863), para que se estudie la posibilidad de modificar el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales de 1986, con objeto de:

– **regular el derecho de poder ser grabados los Plenos** por los concejales y por el público asistente, para lo cual se debería informar de tal circunstancia al comienzo del acto, con la advertencia de no incidir en su normal desarrollo;
– establecer en el **procedimiento de elaboración de las disposiciones locales de carácter general;**
– la obligación de que, tras la aprobación inicial por el Pleno, **el Ayuntamiento publique el texto completo en su página web,** y donde no exista, en la de la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular para que pueda consultarse por los ciudadanos en el plazo de información pública y audiencia, y
– la **posibilidad de presentar telemáticamente las alegaciones y sugerencias.**

Algunos ciudadanos han presentado quejas por la negativa de los ayuntamientos a facilitarles la información que precisan o el acceso a determinados documentos que obran en los archivos locales. Cuando se ha constatado que esas solicitudes no se encuadraban en alguno de los supuestos legales que justificarían su desestimación, esta Institución ha sugerido a esas administraciones que se les facilite lo pedido. Estas sugerencias casi siempre son aceptadas (13026127, 13010164, 13010559, 13005876).

Merecen también ser reseñadas:

– Actuaciones relativas a páginas web oficiales en solo una lengua oficial allí donde hay lengua cooficial (13016747, 10018918).
– Actuaciones por trato incorrecto: no son habituales, pero ha de considerarse fundada toda queja en que quede probado que un interesado considera haber recibido un trato incorrecto por un empleado municipal, que no se le haya contestado expresamente su petición, o que no se haya exigido algún tipo de responsabilidad a ese empleado (Sugerencia, 13011991).

16.4. RÉGIMEN GENERAL DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Aquí se recogen las actuaciones del Defensor del Pueblo que no aparecen en otro apartado más próximo a los regímenes especiales (patrimonio municipal de suelo, viviendas protegidas de titularidad municipal, vías pecuarias, bienes patrimoniales especiales, bienes municipales adscritos, etcétera).

Se sigue denunciando que algunos ayuntamientos muestran una actitud pasiva ante la posible usurpación de tramos de caminos públicos rurales (12087475) o invasión de calles (13012147). Ello se debe, en parte, a que tales denuncias no están apoyadas por elementos objetivos sufi-

cientes que permitan iniciar un expediente de investigación para recuperar la posesión de esos terrenos de dominio público (13026305), sino que se trata más bien de conflictos de carácter privado entre vecinos colindantes (12218218).

También se han presentado quejas **por gestión y administración de bienes de uso público** en las que han prevalecido intereses particulares sobre el interés general. Así, se ha denunciado el entorpecimiento de la libre circulación de los visitantes y senderistas que utilizaban un camino público enclavado en un parque natural (F13030247) o el vallado de una calle (12124846). En otras se ha facilitado el uso de un edificio de destino público a unos vecinos frente a quienes estaban en iguales condiciones (13006205), se ha excluido en el disfrute de terrenos municipales a quienes no estaban empadronados en el municipio (13029370) o a quienes no pertenecían a un club o asociación, siendo que no se había otorgado ninguna concesión (13012254).

Como puede apreciarse, la diversidad de casos es notable; muchos no tienen significación jurídica y, en ocasiones, los problemas se resuelven enseguida por el propio Ayuntamiento.

Lo relevante en este apartado es la organización municipal de los servicios sobre investigación, deslinde e inventario de bienes públicos, funciones que requieren no tanto adecuarse a leyes y reglamentos, sino quizá, sobre todo, disponer adecuadamente los medios existentes, generalmente escasos en los ayuntamientos, incluso en los más grandes, para:

1. Liberar los bienes públicos, por ejemplo, los caminos cerrados indebidamente por un particular.
2. Distribuir su uso equitativamente entre los vecinos, de acuerdo con el interés general.
3. No impedir con el uso y explotación de los bienes propios, incluso de los de dominio público, que los vecinos puedan usar los suyos o los que tienen otorgados.
4. La rapidez y efectividad de las decisiones que se tomen, pues apenas tiene utilidad una solución que se demore, o que no llega nunca.
5. Evitar el silencio como toda respuesta a las denuncias y solicitudes vecinales sobre recuperación o puesta en uso de los bienes públicos.
6. Determinar, en vía administrativa y con carácter prejudicial, la titularidad y posesión de los terrenos cuando son discutibles o litigiosas.
7. Facilitar información a quien la pida sobre los bienes públicos.

Posiblemente, es ésta la primera de todas las funciones en orden lógico-cronológico y que sólo puede ser desempeñada si el Ayuntamiento dispone de la información, lo cual sólo suele ser posible con una previa actividad de catalogación e inventario realizada por el propio Consistorio.

16.5. ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

En 2013 se han tramitado 175 quejas, de amplio espectro y que no han sido encuadradas en otros apartados más específicos. La mayoría ha versado sobre la **inadecuada prestación de los servicios municipales** considerados legalmente como mínimos y obligatorios e, incluso, sobre su total carencia.

Aumentan las quejas por calles mal iluminadas, sin pavimentar o con un firme mal conservado o con baches. Los ayuntamientos que han reconocido esas deficiencias se han excusado en la falta de recursos económicos, tanto propios como obtenidos por subvención de otras administraciones.

Esta Institución ha tenido en cuenta, por un lado, que la ley reconoce a los vecinos el derecho de exigir el establecimiento y la prestación de los servicios públicos mínimos y obligatorios, y ha recordado a los ayuntamientos que tienen el deber de prestarlos por sí o asociados con otros municipios o a través de la comunidad autónoma. Se trata de una obligación legal directamente exigible, naturalmente, según las condiciones concretas de establecimiento y del deber de contribuir a sufragar los costes.

También se ha tenido presente que los ayuntamientos están legalmente obligados a conseguir estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a evitar el déficit y adoptar medidas de ahorro.

La potestad de organización tiene un margen de discrecionalidad en determinar la prioridad de las necesidades públicas cuando los medios de que se dispone son muy limitados. Esta Institución considera que la escasez de medios económicos no puede justificar postergar indefinidamente el establecimiento de servicios mínimos y obligatorios si se han atendido otros de carácter de voluntario o secundario (12037549, 12106778, 13002438, 13011200,13025664).

Cada vez se presentan más quejas por ordenanzas de tasas y precios públicos de servicios municipales o utilización de bienes de uso público, que establecen tarifas distintas atendiendo al empadronamiento de los consumidores y usuarios.

Esta Institución ha mostrado su **disconformidad con los ayuntamientos que han aprobado descuentos a los residentes en el municipio,** alegando que la inversión debe beneficiar prioritariamente a los vecinos. Se ha considerado que tal práctica, cada vez más extendida, no se ajusta a la ley, que establece el principio básico de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios (salvo aquellas reducciones legalmente previstas que atiendan únicamente a la capacidad económica).

En materia tributaria la diferenciación basada en el empadronamiento no responde a un criterio objetivo o razón suficientemente admitida.

Esta Institución ha comunicado a los ayuntamientos que consideran que los residentes deben contar con una preferencia en el uso de los servicios y actividades municipales, como principales contribuyentes a su sostenimiento, que se debería estudiar otra alternativa que fuera conforme con la ley. La solución al problema no puede alcanzarse con la diferenciación tributaria basada en el lugar de empadronamiento (12087536, 13012145, 13022330 13029319).

Otras quejas han motivado que se recomendara la modificación de ordenanzas, para que las tarifas de las piscinas incluyeran algún tipo de descuento o bonificación a los ciudadanos con escasos recursos, que tuvieran la necesidad de utilizar la instalación deportiva como mejor medio de rehabilitación, por prescripción médica (13002004); o para que una capilla del cementerio municipal pueda ser utilizada por todas las confesiones religiosas que lo soliciten (13023805).

A otros ayuntamientos se les ha recomendado que modifiquen la ordenanza de limpieza viaria, para que no se tenga por infracción la entrega en mano de octavillas en la calle con información

de índole social y política, y sin contenido publicitario o de propaganda empresarial o comercial con ánimo mercantil o de lucro (13023750). También la modificación de la ordenanza de tenencia y protección de los animales de compañía, para que los dueños de los perros no peligrosos no tengan la obligación de llevarlos con bozal en todos los lugares públicos, ni tampoco atados en los lugares de esparcimiento previstos (13024249, 13023905).

16.6. GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL

Ha habido quejas porque **algunos ayuntamientos han interpretado las normas del padrón de forma incorrecta,** y han empadronado a quienes realmente no residen en el municipio (13024292) o no se ha dado de baja a quienes no residían (11001406) o se ha impedido el empadronamiento en una vivienda aduciendo el Ayuntamiento que debían autorizarlo quienes figuraban en el padrón como ahí residentes, aunque hacía tiempo que la habían abandonado, pero no comunicado la baja (12283846).

En ocasiones, se observan entorpecimientos en la tramitación de las solicitudes de empadronamiento, referidas a la nacionalidad o raza de los interesados (13019434).

Algunos ayuntamientos también han pedido a una persona extranjera cotitular de la vivienda que se personase su cónyuge en las oficinas municipales (13022276); y requerido a la Policía Nacional la autentificación de los documentos de identidad de los solicitantes de empadronamiento, para así no darlos de alta si no estaban legalmente en España (13021221).

Se ha exigido para expedir un certificado de empadronamiento de menores que vivían en el domicilio de uno de los padres, que el otro progenitor (que no tenía reconocido el derecho a guardia y custodia) suscribiese una declaración responsable para viajar con sus hijos, siendo que el padrón no puede utilizarse para impedir posibles acciones irregulares de padres divorciados (13002637).

16.7. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Se han tramitado 36 quejas en 2013. La más destacable de este apartado plantea un problema general: la responsabilidad por lo que acaece en los cementerios, en cuanto servicio público municipal. La regla general es la de que las administraciones responden de los daños causados a los ciudadanos, por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sean gestionados directamente por los ayuntamientos o indirectamente por empresas especializadas.

El Ayuntamiento alega que el reglamento de servicio del cementerio excluye tal responsabilidad por daños causados a un enterramiento; la reparación compete en exclusiva a su titular pues el enterramiento es una concesión administrativa adjudicada a un particular.

Esta Institución no está de acuerdo con tal criterio. Si en el cementerio hay robos, hurtos, expolios, actos vandálicos o irrespetuosos, y dado que se trata de un recinto cerrado de titularidad municipal dotado de medidas de seguridad y vigilancia, entonces puede reclamarse

ante la Administración en el caso de daños. Efectivamente, **la vigilancia y el control del orden del dominio público concedido es del Ayuntamiento** o de la empresa gestora designada por aquel.

Las entidades locales no admiten pagar indemnizaciones por caídas en la vía pública por baldosas sueltas, hojas de árboles, acera resbaladiza, etc. Argumentan la falta de pruebas o de la relación entre el daño y el servicio deficiente. La última línea jurisprudencial discurre por que la Administración no puede convertirse en una aseguradora universal de cualquier incidencia que ocurra en la vía pública, también los ciudadanos deben tener cuidado en sus acciones (13031253, 13023763 y 13024647).

Para el Defensor del Pueblo, tal criterio es excesivamente general. **Las administraciones deben tener presente que su función es mantener los viales y aceras en un estado que no supongan riesgo.**

La diversidad de casos se muestra en la siguiente relación: mal estado de la acera (13015192), obras en la vía pública (13010220), daños en un vehículo por un árbol caído (12276623), daños por falta de tapas de arquetas (13028040, 13031460). Los asuntos pueden demorarse en las dependencias municipales (13026896, 13016334) o quedar en el limbo por silencio municipal (13025986) o suspensión (13021997).

17. FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS

17.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El empleo público lleva años padeciendo los efectos de la crisis económica y del cumplimiento de las obligaciones derivadas del proceso de consolidación fiscal.

En los últimos años las ofertas de empleo público se han visto prácticamente congeladas; se han reducido los días de libre disposición, se han endurecido las condiciones de reconocimiento de las bajas laborales; se ha suspendido la aportación a los planes de pensiones; se han reducido las retribuciones y, tras su reducción, se ha congelado su cuantía. Todo ello, afectando a un colectivo tan amplio de trabajadores, tiene consecuencias diversas en el ámbito económico y social, y puede tenerlas en la calidad y la eficiencia de los servicios prestados por las administraciones públicas.

Se estima conveniente prestar una atención mayor al empleo público y, en la medida en que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, ir eliminando las restricciones que ha venido padeciendo, para conseguir un empleo público suficiente y bien dimensionado, adecuadamente retribuido y profesionalizado, al que puedan aspirar los ciudadanos en condiciones de igualdad como exige el artículo 23.2 de la Constitución.

17.2. ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

La Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, refleja la repercusión que el mandato constitucional de estabilidad presupuestaria y la actual situación de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público estableciendo, al igual que la del ejercicio anterior, que a lo largo de 2013 no se procedería en el sector público a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a ofertas de empleo público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de tropa y marinería, necesarias para alcanzar los efectivos fijados.

Esta limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo, previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

Igualmente, se mantienen las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a esta un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Las citadas previsiones presupuestarias han tenido consecuencias, y entre ellas, quejas numerosas y frecuentes ante la falta de expectativas laborales en el sector público.

Convocatoria y desarrollo de procesos selectivos

El acceso al empleo público guarda estrecha relación con principios fundamentales del Estado de Derecho, que deben ser estrictamente garantizados en todas las administraciones y a lo largo de todo el territorio.

Teniendo en cuenta esta premisa, cabe reconocer el esfuerzo que muchas administraciones públicas han desarrollado para objetivar los procedimientos de selección de sus empleados, con el fin de que se respeten con rigor los principios de publicidad, mérito y capacidad, y para vincular eficazmente dicha selección a las necesidades de personal cualificado de cada organización pública.

Sin embargo, no todos los procesos de selección reúnen esas características, bien porque carecen de suficiente publicidad y transparencia o porque no se adoptan las garantías exigibles de igualdad entre los aspirantes o bien por otras causas que conducen a irregularidades.

Incumplimiento de plazos y paralización de procesos selectivos

Entre las cuestiones más planteadas cabe destacar ofertas de empleo público que, de acuerdo con el Estatuto Básico del Empleado Público, deben ejecutarse dentro del plazo improrrogable de tres años y, sin embargo, han sido ejecutadas más tarde por parte de las administraciones convocantes, debido a la coyuntura económica.

Igualmente, procesos selectivos ya convocados han quedado paralizados al no considerar las correspondientes administraciones, en la situación económica actual, prioritaria su cobertura, planteándose quejas en las que los aspirantes desconocían en qué situación se encontraba el procedimiento del que eran parte interesada, pues el órgano convocante no había adoptado una decisión formal respecto a su resolución o continuidad.

Ejemplo de estas actuaciones son las llevadas a cabo ante el Ayuntamiento de Parla (Madrid), con el fin de que los afectados en un proceso selectivo ejercieran los derechos que tuvieran por conveniente, entre ellos, acordar la devolución de las tasas por derecho de examen que fueron abonadas (12246370)[3].

Transparencia de los procesos selectivos

La muy reducida oferta de empleo público en todo el sector público provoca que la concurrencia a las distintas convocatorias sea, en ocasiones, masiva, pues ante la falta de expectativas son muchos los ciudadanos que concurren a las convocatorias y que, al no encontrarse entre los seleccionados, reclaman ante los órganos de selección la valoración de los resultados obtenidos.

En este aspecto, un elevado número de ciudadanos ha solicitado la intervención del Defensor del Pueblo con respecto a la falta de transparencia de los órganos de selección

[3] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

en el desarrollo y resolución de los procesos selectivos, sin perjuicio del carácter reservado de sus deliberaciones.

La transparencia se encuentra entre los principios rectores de acceso al empleo público -artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público-. El legislador impone a las administraciones públicas, entidades y organismos que convocan, tramitan y resuelven los procesos selectivos la observancia de una guía en su conducta que debe ser acorde con la naturaleza y los fines de la transparencia.

El Defensor del Pueblo ha manifestado, ante numerosas administraciones, que no queda a su arbitrio la expresa resolución o no a las reclamaciones y recursos formulados por los participantes en un proceso selectivo. Las normas reguladoras del procedimiento administrativo contemplan la obligación de resolución expresa en todos los procedimientos, y establecen el sistema de recursos, con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración, porque así resulta de lo previsto específicamente en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en general, de la eficacia que exige la citada norma a toda actuación administrativa.

De manera reiterada, esta Institución manifiesta ante las administraciones convocantes que, en estos supuestos, la respuesta expresa garantiza que a los reclamantes les quede constancia por escrito de la posibilidad real y efectiva que tienen de acceder a los ejercicios que han realizado y a obtener copia de los mismos. La respuesta verbal no avala que el aspirante comprenda el alcance de la posibilidad de acceso a su expediente, en tanto que interesado en el procedimiento (11013487 y 12017693).

Requisitos físicos y de edad en ciertas convocatorias

Otra de las consecuencias que genera la escasa Oferta de Empleo Público es que un elevado número de ciudadanos aspiren a la obtención de un empleo público en los ámbitos en los que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha establecido una tasa de reposición.

En este aspecto, y en relación con la específica mención que la norma presupuestaria para el 2013 realiza en el artículo 23.2, sobre el personal de la policía local, numerosos aspirantes a las plazas convocadas en las que se exige por las administraciones reunir determinados requisitos físicos para el acceso como, por ejemplo, un límite máximo de edad, han solicitado a esta Institución su intervención para que sean eliminados de las bases de las convocatorias respectivas.

El Defensor del Pueblo ha informado a los comparecientes que el establecimiento de unos determinados requisitos físicos, como exigencia para el ingreso en determinados cuerpos funcionariales, afecta a aspectos propios de la potestad de la que la Administración Pública dispone para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, a través de la ordenación y organización de los diversos colectivos de funcionarios, respetando los límites que contienen las normas legales reguladoras de la función pública, pues la Administración disfruta de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar

sus estructuras y de concretar o configurar organizativamente el estatus del personal a su servicio (SSTC 9/1995 y 37/2004).

Consolidación de empleo temporal en el sector público

En 2013 han sido numerosas las quejas ligadas a los problemas generados por la alta tasa de empleo temporal en las administraciones públicas. Destaca la comparecencia de empleados temporales del sector público que expresan su inquietud ante la interrupción de los procesos de consolidación de empleo temporal, recogidos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, pues se prolonga en el tiempo la falta de expectativas para promover y fomentar los mecanismos necesarios para que los trabajadores que ocupan esos puestos de trabajo puedan acceder a la fijeza en los mismos.

Los comparecientes alegan la falta de previsión por parte de las administraciones públicas a este respecto, y la incertidumbre que rodea su situación laboral, pues desconocen las expectativas futuras en esta materia.

Sin embargo, y como se ha informado por el Defensor del Pueblo a los comparecientes, no se desprende una obligación para la Administración sino una facultad legal para que, discrecionalmente, decida si realiza o no esa consolidación. Los procesos de consolidación tienen como objetivos la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos económicos mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

En este aspecto, el Defensor del Pueblo propone que las administraciones estatal, autonómica y local expongan las previsiones sobre sus necesidades de personal en un margen superior al de la oferta anual.

Requisitos para el acceso

El artículo 23.2 de la Constitución reconoce a los ciudadanos el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalan las leyes, por lo que concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública con el consiguiente veto a las administraciones de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio.

Interpretado este artículo en conexión con el segundo inciso del artículo 103.3 de la Constitución española, se impone a las administraciones la obligación de no exigir, para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad. Por ello, la obligación de presentar un certificado de empadronamiento o de residencia en una localidad de una comunidad autónoma u otro requisito similar resulta cuestionable. La Constitución establece en su artículo 139.2 que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español, garantizando la igualdad de los españoles en los territorios del Estado.

Ejemplo de esta práctica es la utilizada por la Consejería de Justicia y Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, a la que se recomendó que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 19, 23.2, 103 y 139.2 de la Constitución española, adoptara las previsiones

oportunas para que la exigencia de residir en un municipio de la comunidad sea eliminada en cualquier convocatoria de acceso al empleo público (12012465).

17.3. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD

De las quejas recibidas, como de las contestaciones remitidas por las administraciones públicas, se constata que estas son reacias a convocar concursos de traslado ofertando plazas ocupadas por personal funcionario interino o por funcionarios de carrera con nombramiento provisional, por entender que las vacantes resultantes no podrían ser cubiertas con personal de nuevo ingreso ni por otro personal interino.

Por ello, no se incluyen en las ofertas de empleo público las vacantes ocupadas por interinos, al considerar que a tales puestos de trabajo, pese a estar dotados presupuestariamente y generar el correspondiente gasto de personal, les afecta la limitación establecida en el artículo 23.1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Así, en la actual situación, la cobertura provisional de puestos se convierte en definitiva, la movilidad de los funcionarios de carrera se ve cercenada, la naturaleza de la interinidad queda desvirtuada y las expectativas de ingreso en la función y empleo públicos prácticamente desaparecen.

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio ante la Dirección General de la Función Pública, para conocer el criterio de la Administración al respecto y concretar cuáles son los límites que deben respetar las administraciones, en relación con las vacantes que se deriven de la convocatoria y resolución de concursos de traslados en sus respectivos ámbitos y su ulterior cobertura, así como respecto de la obligación legal que les incumbe de incluir tales plazas en las ofertas de empleo público dotadas presupuestariamente y ocupadas por personal interino o temporal, cuya cobertura se considere necesaria (F13033229).

En este aspecto, ante la existencia de plazas ocupadas por funcionarios interinos que no habían sido incluidas en posteriores ofertas de empleo público para personal de nuevo ingreso, ni tampoco ofertadas a los funcionarios de carrera en los concursos de traslados, se desarrollaron actuaciones ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, pues funcionarios de carrera del cuerpo de ayudantes alegaban ante esta Institución la existencia de un conjunto de plazas que estaban ocupadas por interinos desde el 2010, y que no habían sido incluidas con cargo a las posteriores ofertas de empleo público, ni ofertadas a los funcionarios de carrera en los concursos de traslados.

El hecho de que las plazas vacantes permanezcan ocupadas por funcionarios interinos durante dilatados períodos de tiempo, está limitando el derecho a la movilidad, a la carrera profesional, a los ascensos, a la promoción interna, etc. Los funcionarios de carrera han expresado ante el Defensor del Pueblo su malestar, ya que, pese a su antigüedad y experiencia, no se les ofrecen unas vacantes que personal y profesionalmente pueden ser de su interés, al estar ocupadas por interinos.

Esta situación arrastraba su irregularidad con anterioridad a 2011, es decir, antes de que las posteriores leyes de presupuestos del Estado eliminaran la mención expresa a la oferta de las

plazas y puestos ocupados por personal interino. Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la administración penitenciaria que se proponga en la próxima oferta de empleo público para el citado cuerpo incluir las plazas vacantes ocupadas por funcionarios interinos, en cumplimiento del mandato legal establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público. Esta Institución estará pendiente de las acciones que esa administración lleve a cabo en el futuro sobre la cuestión planteada, a efectos de retomar, si fuese necesario, actuaciones al respecto (12218478).

Provisión de puestos del personal docente

La Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid ha regulado la participación, composición y ordenación de las listas de aspirantes a desempeñar puestos docentes en régimen de interinidad en el cuerpo de maestros para el curso escolar 2013-2014, eliminando las titulaciones que habilitaban a numerosos aspirantes para estar incluidos en las listas de interinos docentes, de manera que resultan excluidos de las mismas y, por tanto, no son contratados.

Esta situación generó la comparecencia de afectados que manifestaron, ante el Defensor del Pueblo, que las especializaciones que ahora no iban a ser tenidas en cuenta, sin embargo, habían sido obtenidas conforme a la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 11 de enero de 1996, por la que se homologan cursos de especialización para el profesorado de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial y Primer Ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, y de habilitación para el primer ciclo de Educación Infantil. Y ello a pesar de que el departamento ministerial había comunicado que los cursos convocados y autorizados, de acuerdo con lo dispuesto en la citada orden, habilitaban para que el profesorado que los superase pudiera desempeñar puestos de trabajo de la correspondiente especialidad.

Los afectados alegaban también que el Real Decreto 476/2013, de 21 de junio, por el que se regulan las condiciones de cualificación y formación que deben poseer los maestros de los centros privados de educación infantil y de educación primaria, reconoce los cursos de especialidad convocados por el ministerio o por los órganos correspondientes de las comunidades autónomas, que hayan sido homologados con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor.

Este personal indicaba que las citadas titulaciones, que ahora son excluidas en la Comunidad de Madrid, habilitan a los docentes para trabajar en otras comunidades autónomas y en los centros privados del ámbito territorial de esa Consejería de Educación, impartiendo docencia en la especialidad correspondiente.

Sobre estas cuestiones se han iniciado actuaciones ante la administración educativa autonómica, a efectos de concretar las razones que han motivado tales decisiones, así como para conocer su criterio sobre la procedencia de establecer un período transitorio, en el que la experiencia previa y la posesión de los diplomas o títulos hasta ahora habilitantes permita a los aspirantes a plazas de interinidad acceder a estas, en tanto obtienen una nueva habilitación que sustituya a la decaída. En el momento de elaborar este informe no se ha recibido contestación (13028546 y otras).

Cabe también mencionar que el Defensor del Pueblo no comparte el criterio de la Comunidad de Madrid ,para la contratación de profesores de habla inglesa en institutos de educación

secundaria como personal laboral para obra o servicio determinado, cuando no concurren las circunstancias de urgencia y necesidad; la programación lectiva tiene que estar completada con suficiente antelación para saber las necesidades de personal durante el curso, debiendo tenerse además en cuenta que existe profesorado en expectativa de destino con la titulación suficiente para ocupar estas plazas y que, sin embargo, no ha podido optar a ellas por el modelo de contratación aplicado (12124863).

Limitaciones a la movilidad funcionarial

Funcionarios destinados en los Servicios de Empleo, en el Fondo de Garantía Salarial y en las Oficinas de Extranjería han expresado su desacuerdo con el hecho de quedar excluidos, en la mayoría de las convocatorias de concursos de traslados que se llevan a cabo por los diversos órganos de la Administración del Estado, lo que podría suponer una vulneración de su derecho a la movilidad, pues se les condena a permanecer en unos destinos en los que, además, concurren las circunstancias de ser deficitarios de personal y de tener una carga de trabajo muy superior al de otras dependencias, y todo ello con unos bajos complementos retributivos.

Excepcionalmente, y como se prevé en la Ley 30/1984, las administraciones públicas podrán autorizar la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo dirigidos a los funcionarios destinados en las áreas, sectores o departamentos que se determinen. Se establece así la posibilidad de limitar la movilidad de los funcionarios destinados en ámbitos prioritarios o insuficientemente dotados de personal, norma que se complementa anualmente con las leyes de presupuestos generales del Estado y los reales decretos que aprueban la oferta de empleo público.

Sin embargo, esta limitación a la movilidad funcionarial no impide totalmente la participación en los concursos de los funcionarios destinados en un sector prioritario, sino que únicamente la reduce, ya que pueden participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo que se convoquen en cualquier otro sector prioritario, así como en otros ubicados dentro de su propio departamento ministerial.

El Defensor del Pueblo ha constatado, a través de las actuaciones desarrolladas, que se ha reducido el número de sectores prioritarios de forma importante en los últimos años y que, por tanto, la situación descrita afecta actualmente a un número mucho menor de funcionarios.

Sin embargo, en algunos ámbitos, particularmente en el Servicio Público de Empleo Estatal, la restricción viene reiterándose desde hace ya mucho tiempo. Sería conveniente tener en cuenta esta circunstancia y arbitrar fórmulas que permitan a los funcionarios de estos servicios ejercer su derecho a la movilidad sin detrimento de la prestación de estos servicios, tan necesarios en la situación actual.

Con respecto a la demora en la convocatoria de concurso de traslados interno para los funcionarios de niveles inferiores del SPEE, se ha constatado que se estaba trabajando en la preparación de un concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de niveles 12 a 18 (subgrupos A2, C1, C2 y E) en las distintas direcciones provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal, considerándose que las medidas de provisión de plazas actualmente en marcha vendrán a solucionar, al menos en parte, los problemas de restricciones de la movilidad funciona-

rial, puestos de manifiesto en las quejas recibidas (13009523, 13008418, 13010277, 13018774, 13019085, 13019086, 13019252 y 13019803).

Movilidad interadministrativa

La movilidad interadministrativa está configurada como un mecanismo cuyo objetivo inicial es la contribución a la mejora de la prestación de los servicios encomendados a la Administración Pública, mediante una más eficiente utilización de los recursos humanos. Al propio tiempo sirve para alcanzar otros objetivos también de gran importancia, entre los que cabe resaltar un mejor desarrollo de las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos y una mayor motivación profesional, ante un horizonte más abierto a posibilidades de movilidad voluntaria.

Sin embargo, las dificultades, para su puesta en práctica, se reflejan en la continua recepción de quejas de funcionarios y personal laboral del sector público, ante la imposibilidad de ejercer la movilidad voluntaria entre las distintas administraciones.

Movilidad del personal estatutario

En relación al personal estatutario de los servicios de salud, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, contempla la garantía de su movilidad como uno de los aspectos esenciales de la cohesión del sistema, garantía que se plasmó en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Esta ley establece la obligación de proceder, con carácter previo, a la homologación de las distintas clases o categorías funcionales de personal estatutario, en cuanto resultase necesario para articular dicha movilidad entre los diferentes servicios de salud, y garantizarla, en términos de igualdad efectiva, al personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

La norma prevé que los procedimientos de movilidad voluntaria se efectúen en cada servicio de salud con carácter periódico, preferentemente cada dos años. Los procedimientos han de estar abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría y especialidad y, en su caso, de la misma modalidad, del resto de los servicios de salud, que participen en tales procedimientos con las mismas condiciones y requisitos que el personal estatutario del servicio de salud que realice la convocatoria.

Iniciadas actuaciones de oficio en 2012, se pudo constatar el incumplimiento de las previsiones sobre la periodicidad de las convocatorias de concursos de traslados, con las consiguientes dificultades del personal sanitario de cambiar de adscripción y disfunciones de los servicios para cubrir regularmente sus vacantes.

Por ello, se han retomado las actuaciones, iniciadas ante la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sobre las previsiones existentes para hacer realmente efectivo el derecho a la movilidad voluntaria del personal estatutario de los servicios de salud, especialmente en lo relativo al desarrollo de las previsiones legales a que se ha hecho mención anteriormente, pues uno de los mayores inconvenientes para ello es la falta de coincidencia en la denominación y configuración de los cuadros de categorías profesionales de personal estatutario que cada servicio de salud presenta, a raíz del desarrollo de las competencias autonómicas en esta materia en cuanto a su creación, modificación y supresión.

La administración sanitaria ha indicado al Defensor del Pueblo que se ha iniciado la elaboración de un proyecto normativo que incorporará ambas iniciativas al ordenamiento jurídico. Aprobará el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud y regulará el procedimiento de su actualización, como consecuencia de la creación, modificación y supresión de categorías profesionales en el ámbito de aplicación del personal estatutario del Sistema Nacional de la Salud, de forma que se haga realmente efectivo el derecho a la movilidad voluntaria del personal estatutario de los servicios de salud (12021869, 12037636, 12246538).

Movilidad de los funcionarios de la Administración Autonómica

Funcionarios de la Administración General de la Junta de Extremadura manifestaban que la Administración autonómica no procedía a la publicación de los puestos de trabajo vacantes, que se ofrecían mediante el sistema de comisión de servicios, por lo que resultaba imposible conocer las plazas ofertadas y acceder a las mismas.

Aunque no se puede dudar de la legalidad de la cobertura de plazas mediante comisiones de servicios, sistema amparado tanto por normas estatales como autonómicas, y cuya utilización ha sido sancionada por los tribunales de justicia, su utilización debe restringirse para la cobertura urgente o inaplazable de puestos de trabajo vacantes.

Por ello, se ha recomendado a la Junta de Extremadura que, en cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 23.2 y 103 de la Constitución española, se arbitren por la Consejería de Administración Pública las previsiones oportunas para que sus funcionarios puedan acceder a los puestos de la función pública extremeña en procesos de concurrencia competitiva, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, con la correspondiente publicidad de las convocatorias.

El Gobierno de Extremadura se ha comprometido a coordinar las actuaciones necesarias para proceder a la provisión de los puestos de la función pública extremeña en procesos de concurrencia competitiva, y de conformidad con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Ha publicado las bases del concurso de traslados para la provisión de puestos de trabajo de personal funcionario no singularizados y de la correspondiente convocatoria en el mes de diciembre de 2013, y convocará la Provisión de Puestos de Trabajo de personal funcionario singularizados con carácter inmediato a la resolución de aquel, prevista para el mes de mayo de 2014 (12007467).

Movilidad del personal laboral

En 2013 se han llevado a cabo actuaciones de oficio respecto a la movilidad del personal laboral de las comunidades autónomas, pues la escasa existencia de acuerdos bilaterales y/o multilaterales recíprocos que contemplen la movilidad interadministrativa de su personal laboral, impide ejercer la movilidad voluntaria entre las administraciones autonómicas. Estos empleados públicos han expresado al Defensor del Pueblo su inquietud ante esta situación, dado que afecta a sus aspiraciones profesionales y a la conciliación de su vida familiar y laboral.

El Defensor del Pueblo ha manifestado la necesidad de retomar el mandato contenido en el artículo 84 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual:

"Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración".

Esta Institución reconoce el esfuerzo que tanto las administraciones como las organizaciones sindicales llevan a cabo para superar las graves dificultades que presenta esta movilidad voluntaria, en la que confluyen infinidad de factores legales, técnicos, lingüísticos, de oportunidad, etcétera. Sin embargo, la movilidad de este personal no está suficientemente garantizada, lo que afecta a un considerable porcentaje de empleados públicos que reclaman su efectiva implantación.

La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas ha aceptado la recomendación formulada, para que se traslade a las administraciones autonómicas la necesidad de impulsar con mayor rigor los mecanismos precisos que hagan posible un consenso entre las mismas, para fomentar la movilidad interadministrativa de su personal laboral, de modo que sea una posibilidad real y efectiva para estos empleados públicos (F13020982).

17.4. RETRIBUCIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Las reducciones retributivas padecidas por los empleados públicos en los últimos años han sido, como cabe imaginar, origen de numerosas quejas.

La línea jurisprudencial que parece ir consolidándose, reconoce el derecho de los empleados públicos a percibir al menos la parte devengada de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, suprimida en julio de ese año. Este era el contenido de la recomendación efectuada en su momento por esta Institución, que no fue aceptada.

Relaciones de puestos de trabajo

El artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, señala que las administraciones públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos. En el mismo sentido se expresan el artículo 16 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Las relaciones de puestos de trabajo (RPT) son las que determinan las características esenciales de cada puesto, que permiten identificar y distinguir las tareas asignadas dentro del organigrama administrativo, los requisitos exigidos para su desempeño y las retribuciones complementarias que les correspondan, aspecto principal sobre el que han insistido los comparecientes ante esta Institución, determinando el nivel de complemento de destino correspondiente a cada puesto, así como los puestos de trabajo a los que corresponde un complemento específico y su cuantía.

En estos términos, la Sentencia 131/2007, de 26 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, considera obligatoria la elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo, pues toda actuación administrativa, incluida la discrecional, ha de tener su límite en el principio de la buena fe y en el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La no elaboración de la relación de puestos de trabajo supone el incumplimiento de una obligación jurídica, que contraría la más elemental exigencia de buena fe y que constituye un innegable perjuicio a derechos e intereses legítimos.

Este problema tiene una mayor incidencia en el ámbito de la Administración Local. Ejemplo de estas actuaciones son las que se han llevado a cabo ante el Ayuntamiento de Yecla (Murcia) para que, con la mayor agilidad posible, se finalizara la elaboración de la relación de puestos de trabajo del personal municipal, para su definitiva aprobación por el Pleno y aplicación de la misma (10028940).

Personal de la Guardia Civil

Se iniciaron actuaciones ante la Subsecretaría del Ministerio de Interior, al tener conocimiento de la situación que afectaba a un elevado número de guardias civiles, destinados en el archipiélago canario, como consecuencia de la supresión de los viajes vacacionales por cuenta del Estado, a partir del 1 de agosto de 2012. Este viaje anual se venía abonando para que pudiesen disfrutar las vacaciones en sus lugares de origen en la península.

El hecho de que los viajes vacacionales, realizados a partir del 1 de agosto de 2012, fuesen por cuenta de los propios interesados cuando, sin embargo, los viajes hechos con anterioridad a esta fecha sí habían sido abonados con cargo al Estado, junto con la entrada en vigor de esta medida sin un plazo moratorio hasta la finalización del período anual, podía suponer agravios comparativos y discriminatorios entre los agentes.

Como resultado de estas actuaciones la Subsecretaría de Interior ha aceptado la recomendación formulada para que, a los guardias civiles afectados, les sea reintegrado el pago del desplazamiento, al igual que se sufragó a los que lo hicieron con anterioridad a la indicada fecha (12283700).

Reducciones de los complementos de la prestación económica en la situación de incapacidad temporal

La nueva regulación de los complementos de la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, completada por la disposición adicional trigésima octava de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, ha generado un elevado número de quejas individuales en las que los empleados públicos expresaban su incertidumbre sobre esta materia. Por ello, se ha llevado a cabo un seguimiento de los supuestos y los términos sobre los que las distintas administraciones públicas aplican las citadas reducciones retributivas.

Los resultados de este seguimiento evidencian una diversidad de criterios susceptibles de generar desigualdades. Así pues, se proseguirán las actuaciones en 2014, con el fin de exponer las conclusiones que se alcancen en el próximo informe anual.

17.5. CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Permiso de lactancia

La diferencia de trato existente entre el padre funcionario y la madre funcionaria, en lo que al disfrute del permiso de lactancia se refiere, establecido en el artículo 48.1.f) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, ha generado un conjunto de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo ante la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Es abundante la doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a la naturaleza y carácter del permiso de lactancia. También son numerosas las modificaciones legislativas llevadas a cabo respecto a su titularidad y ejercicio, así, las modificaciones introducidas por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para la conciliación de la vida familiar y laboral y la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Sin embargo, y a pesar de los avances producidos, el Estatuto Básico del Empleado Público, a diferencia del Estatuto de los Trabajadores, como se desprende de la letra de la ley, presenta algunas carencias y, entre ellas, la de no contemplar expresamente en el texto de la norma la posibilidad de que el padre funcionario pueda optar por acumular el disfrute del permiso de lactancia en jornadas completas, posibilidad que el Estatuto Básico del Empleado Público sólo contempla para la madre funcionaria.

El ejercicio de este derecho al permiso de lactancia puede realizarse en dos modalidades distintas: bien por la reducción diaria de una hora de jornada de trabajo; o bien mediante la acumulación de la total duración del permiso de lactancia en jornadas completas.

La actual configuración del permiso de lactancia no se vincula de forma exclusiva al hecho de la lactancia natural, sino que se considera también un tiempo de cuidado a favor del hijo y una medida de conciliación de la vida familiar y laboral. Por ello, la no inclusión del padre funcionario en esta segunda modalidad de disfrute de este permiso pudiera resultar discriminatoria, pues se establece una diferencia de trato difícilmente justificable entre progenitores de un sexo o de otro.

Lo que la ley impone es que en el período de su disfrute sólo uno de los progenitores lo utilice, pero no prohíbe que ambos progenitores puedan compartir de manera sucesiva su disfrute durante el total del período de duración del permiso.

Por ello, se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas que se incluya expresamente en el texto del artículo 48.1.f) del Estatuto Básico del Empleado Público la mención a que el padre funcionario pueda también disfrutar del permiso de lactancia, además de en su modalidad diaria, en su modalidad acumulada en jornadas completas, en los mismos términos que la madre funcionaria, de manera que se permita el disfrute compartido y sucesivo del período total del permiso de lactancia entre ambos progenitores, en el caso de que ambos trabajen, es decir, que puedan dividir o fraccionar su disfrute entre ambos (F13031903).

Permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave

El criterio de la Administración para la concesión del permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave, llevó a esta Institución a recomendar a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas que la atención en domicilio del menor con una enfermedad

grave, que no sea cáncer pero exija cuidados directos, permanentes y prolongados, fuera considerada como ingreso hospitalario de larga duración.

También se recomendó que se llevara a cabo el desarrollo reglamentario preciso, en el que se concretaran los supuestos en los que la atención en domicilio deba ser considerada como continuación del ingreso hospitalario prolongado en supuestos de enfermedad grave.

Como resultado de las diversas tramitaciones efectuadas, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas indicó que, en virtud de los acuerdos adoptados tanto en la Comisión Permanente de la Comisión Superior de Personal, para el ámbito de la Administración General de Estado, como en la Comisión de Coordinación del Empleado Público, para el conjunto de las administraciones de las comunidades autónomas, en la actualidad se estaba dando debido cumplimiento a la recomendación realizada por esta Institución en los términos propuestos en la misma.

El desarrollo reglamentario del artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público está incorporado en el calendario normativo de la Secretaría de Estado, y se está trabajando actualmente en la elaboración de un borrador de proyecto de real decreto que permitiría abordar los aspectos incluidos en las recomendaciones.

Asimismo, se informó de que se estaba abordando, entre otros extremos, la posibilidad de adoptar un porcentaje de reducción de la jornada superior al 50%, atendiendo a las distintas circunstancias que puedan concurrir en cada caso, así como a la ponderación de los intereses en juego.

Sin embargo, a finales de 2013, se ha tenido que iniciar una nueva tramitación al respecto, ya que, en algunas quejas, se ha puesto de manifiesto que no se han equiparado, a efectos de la concesión del permiso, el cáncer con la enfermedad grave del menor, pues para este supuesto se exigía la hospitalización, a pesar de que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas había confirmado la aceptación de nuestra recomendación (11023958).

Permiso de paternidad

El artículo 49.1.c) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que regula el permiso de paternidad por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, establece que tendrá una duración de 15 días. Sin embargo, la disposición transitoria sexta de la referida norma contempla la ampliación de este permiso, indicando que las administraciones públicas ampliarán de forma progresiva y gradual su duración, hasta alcanzar el objetivo de cuatro semanas a los seis años de su entrada en vigor.

Al haberse cumplido el plazo previsto en la norma citada, se inició una actuación para conocer las previsiones en orden a proceder al desarrollo del precepto citado, en la que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas indicó que como consecuencia del contexto económico actual sucesivas normas han venido aplazando la entrada en vigor de la ampliación del permiso, lo que ha vuelto a ocurrir en la Ley de presupuestos para este año.

Se ha dado por finalizada la actuación, no sin antes solicitar que, en cuanto la situación económica lo permita, se eviten nuevos aplazamientos de la entrada en vigor de la Ley 9/2009, de 6 de octubre, que es la norma que lo amplía a cuatro semanas, ya que los permisos que contempla

se consideran fundamentales para lograr la conciliación de la vida laboral y familiar y, por tanto, para la efectiva igualdad entre hombres y mujeres (13008033).

Acoso laboral

Con frecuencia, comparecen ante esta Institución trabajadores del sector público manifestando que están sufriendo situaciones que consideran de acoso laboral en su puesto de trabajo, y que, tras denunciarlo a sus superiores, o bien ni siquiera obtienen respuesta, o en la respuesta que se les envía detectan que no se ha realizado la más minima investigación que permita, de manera independiente, comprobar si realmente la situación de acoso existe.

Ante la denuncia de estas situaciones, la actuación del Defensor del Pueblo se ve limitada a indicar a los comparecientes que deben someter su problema al conocimiento de la Administración de la que dependen, o a intentar que obtengan respuesta a su denuncia o, por último, y sólo en algunos supuestos, a analizar las resoluciones que reciben y comprobar que se han realizado las investigaciones oportunas para comprobar la realidad de los hechos denunciados.

Por tanto, a finales del 2013 se ha decidido iniciar una actuación de oficio para conocer los mecanismos y protocolos establecidos para prevenir y detectar tales situaciones, que permitan atender a los supuestos en los que se produzcan, así como los datos relativos a la incidencia real de este problema en el ámbito del personal al servicio de todas las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado. Los datos que se obtengan se pondrán en conocimiento de las Cortes Generales en el próximo informe (F13033221 y otras).

Incompatibilidades del personal funcionario

Son numerosos los funcionarios policiales que han planteado ante el Defensor del Pueblo sus dudas sobre la posibilidad de compatibilizar su actividad funcionarial con el ejercicio privado de la abogacía, pues mientras que la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se lo deniega de manera sistemática, sin embargo, los tribunales de justicia se lo reconocen, lo que ocasiona que acudan a la vía judicial para reclamar y obtener el reconocimiento de su ejercicio, con la obligada ejecución de las resoluciones judiciales por parte de esa administración.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece que la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades.

Como se indicaba por esta Institución, los más recientes criterios jurisprudenciales reconocen a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la compatibilidad no sólo sobre las actividades contempladas en el artículo 19 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, sino también sobre los demás supuestos de ejercicio de actividades susceptibles de compatibilidad recogidos en dicha norma (entre otras muchas, por ejemplo, Sentencias 634/2001, 223/2006 y 442/2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y 471/2012 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana).

Como resultado de las actuaciones desarrolladas, se ha aceptado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas la recomendación para que adapte su criterio a los re-

cientes pronunciamientos judiciales, con respecto al reconocimiento de la compatibilidad del ejercicio de la abogacía con la actividad como funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los artículos 1.3, 11, 12, 13 y 16 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas (13023072).

17.6. PENSIONES Y PRESTACIONES

De momento, el Gobierno no ha remitido a las Cortes Generales el proyecto de ley desarrollando la disposición adicional octava de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, para que a los funcionarios públicos acogidos al régimen de clases pasivas les puedan ser de aplicación plena las disposiciones contenidas en el artículo 163.2 de la Ley General de la Seguridad Social, desarrollando los términos de la prolongación de la permanencia en el servicio activo a que se refiere el artículo 67.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ante tal situación, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha manifestado ante el Defensor del Pueblo, que es cierto que no se han desarrollado los términos conforme a los que se permitiría la aplicación del incentivo a los funcionarios encuadrados en el Régimen de Clases Pasivas, y por ello dicho incentivo no resulta de aplicación al citado colectivo, ni directamente, ni por analogía con la normativa de Seguridad Social.

El Defensor del Pueblo considera que el personal funcionario incluido en el Régimen de Clases Pasivas se encuentra en una situación discriminatoria en relación al personal adscrito al Régimen General de Seguridad Social, en aquellos casos en los que prolonguen la situación de servicio activo más allá de los 65 años, cuando ésta es su edad ordinaria de jubilación. El hecho de que cierto personal tenga derecho a determinados incentivos y que otro carezca de él, sin más fundamento que el régimen de encuadramiento y sin que haya otros factores de distinción que pudieran justificar esta diferencia de trato, obliga a considerar la misma como arbitraria y desproporcionada.

Precisamente, para evitar esta situación, el legislador encomendó al Gobierno la presentación de un proyecto normativo que regulase las consecuencias de la prolongación del servicio activo de los funcionarios, en el que habría de solventarse esta anómala situación, colocando en una posición de igualdad a quienes, salvo su encuadramiento en uno u otro régimen de cotización, tienen idéntica condición (13023710).

Asistencia sanitaria

Ante una situación de emergencia sanitaria, los mutualistas de MUFACE, o las personas que gestionan la situación, realizan la demanda de asistencia sanitaria a los teléfonos 112 o 061, lo que ocasiona el traslado del paciente a un centro sanitario público, pues habitualmente se pone de relieve por el personal de emergencias la imposibilidad de traslado a un centro diferente.

A partir de entonces, el enfermo o sus familiares tienen que hacer frente a los gastos que genera la asistencia, e iniciar el procedimiento de reintegro de gastos, que en la mayoría

de las ocasiones es denegado por la mutualidad, por entender que no es un supuesto de urgencia vital, de conformidad con lo previsto en el concierto suscrito con las entidades para el aseguramiento de la prestación de la asistencia sanitaria en territorio nacional durante los años 2012 y 2013.

De la información remitida se desprende que no parece que exista la previsión de abordar la firma de convenios con los responsables autonómicos del teléfono único de emergencias 112 y los responsables de los equipos de emergencias sanitarias públicas, para que las llamadas realizadas a dicho número sean desviadas al centro de atención de emergencias de las entidades concertadas, lo que esta Institución considera que solucionaría en gran medida los problemas que los mutualistas someten a nuestra consideración.

Dado que la mutualidad no ofrece soluciones concretas que garanticen el reintegro de gastos o una operativa que evite que los mutualistas sean trasladados a centros no concertados con su entidad aseguradora, se ha considerado necesario incluir de nuevo el asunto en este informe, puesto que continúan llegando quejas que evidencian la existencia del problema (12278293).

Ante la situación expuesta por titulares y beneficiarios del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado en la Ciudad Autónoma de Ceuta que, desde el 1 de octubre de 2012, debían hacerse cargo del abono al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria de Ceuta de la factura correspondiente por la atención médica que les hubiera sido prestada en el Hospital Universitario de la Ciudad Autónoma, se iniciaron actuaciones ante los citados organismos que expusieron ante esta Institución que esta situación era consecuencia del incumplimiento, por parte de las compañías aseguradoras privadas, del abono al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria de los importes de las asistencias sanitarias de sus asegurados, entre ellos los titulares y beneficiarios de estos regímenes especiales que hubieran optado por recibir la asistencia a través de dichas entidades y que, con posterioridad, deberían reclamar a estas las cantidades abonadas.

De las actuaciones llevadas a cabo, se concluyó que se habían puesto en marcha las medidas precisas para garantizar el pago puntual al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria de los cargos que se facturen por la asistencia prestada a los titulares y beneficiarios adscritos a entidades de seguro concertadas, señalando que, en defecto de que el pago se realizase directamente por la correspondiente aseguradora, se realizará a través de ese organismo que repercutirá su importe en las cuotas que deba abonar a la entidad, a efectos de evitar que un conflicto entre partes afecte a un servicio esencial para la ciudadanía, como es la asistencia sanitaria (F13005647).

18. OTRAS CUESTIONES: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EXPROPIACIÓN FORZOSA Y PROTECCIÓN DE DATOS

Las limitaciones presupuestarias encuentran sus consecuencias en los procedimientos administrativos, sobre todo cuando se trata de obtener y ejecutar resoluciones de contenido económico. Esta circunstancia se da especialmente cuando el procedimiento tiene finalidad indemnizatoria, como es el caso de la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial administrativa.

18.1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El reconocimiento constitucional de un sistema de responsabilidad de la Administración, regido sobre la base de la noción objetiva de servicio público, viene a garantizar un trato no discriminatorio para los sujetos que hayan sufrido daños en sus bienes y derechos, y tiene como fundamento la idea de que el sistema indemnizatorio por el funcionamiento de los servicios públicos, reconocido en el artículo 106.2 de la Constitución, sea realmente efectivo, independientemente del órgano de la Administración al que corresponda materializarlo.

El ejercicio de este derecho da lugar a numerosas quejas que ponen de relieve una generalizada lentitud en la tramitación de este tipo de expedientes, y ello con independencia de la Administración implicada, lo que se traduce en un retraso excesivo en resolver, por el incumplimiento sistemático de los plazos establecidos al efecto.

Esta práctica es más patente en los casos que atañen al sector sanitario, ya que la complejidad propia de este tipo de procedimientos, las numerosas autoridades y organismos que intervienen en el mismo y las diversas actuaciones e informes que contiene, determinantes todos ellos para su resolución, bien por considerarlas necesarias el instructor, bien por su carácter preceptivo, dan lugar a que difícilmente se finalice el procedimiento con resoluciones notificadas en plazo.

Dilaciones en el procedimiento

En el informe del año pasado se dejaba constancia de un supuesto en el que concurren las características enunciadas. Se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por una ciudadana, el 2 de diciembre de 1994, a causa de un pinchazo con una aguja contaminada de sangre de una paciente portadora del virus de Hepatitis C a quien estaba atendiendo, en su condición de enfermera del Hospital General Calde de Lugo.

En febrero de 2002, no se había resuelto el procedimiento, por lo que se formuló un recordatorio de deberes legales derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia, que fue aceptado con el compromiso de cumplir en todo momento con la legalidad.

La respuesta recibida marca un cambio de criterio y se aparta de la legalidad establecida, al manifestar que la reclamación ha de entenderse desestimada por el transcurso del tiempo.

Además, se pretende trasladar la reclamación a la compañía aseguradora de la responsabilidad civil/patrimonial de la comunidad autónoma, que califica los hechos como enfermedad profesional y no como accidente laboral; se ha dado cumplimiento al recordatorio formulado. No siendo este el cauce adecuado para determinar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Esta dejación de las competencias atribuidas en la materia obliga a la interesada a acudir a la vía contenciosa-administrativa para defender su derecho a una justa indemnización, lo que ha dado lugar a una Sugerencia a la Consejería de Sanidad, con el objeto de ordenar a los servicios correspondientes tramitar la reclamación de responsabilidad conforme a lo establecido en los artículos 6 y siguientes del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y de dictar la resolución procedente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la citada disposición, y en cumplimiento de los artículos 42, 43 y 89 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La sugerencia ha sido aceptada y, en su virtud, se dicta resolución que estima en la cuantía de cincuenta y ocho mil trescientos noventa y cuatro euros con 31 céntimos (58.394,31 euros) la reclamación de responsabilidad patrimonial (12001254)[4].

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía sigue sin resolver una reclamación formulada el 14 de enero de 2006, derivada de la muerte de una persona en el incendio forestal ocurrido en el término municipal de Grazalema (Cádiz) el 7 de septiembre de 1992. Para la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la demora en resolver responde, en parte, al tiempo transcurrido desde que sucedieron los hechos, a la propia complejidad de la cuestión planteada, así como a la especial sensibilidad social que suscita y a las dudas surgidas sobre la posible prescripción de la reclamación patrimonial. Se traslada el compromiso de impulsar la tramitación del expediente con el fin de que, a la mayor brevedad, se dicte la resolución que proceda (11013792).

También en el ámbito de la Administración Local, se observa una tardanza en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial y, en ocasiones, reticencia a instruir el correspondiente procedimiento, que determine la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización.

En este orden de cosas, cabe citar el caso de la reclamación por responsabilidad patrimonial, por los daños ocasionados a un vehículo por las obras de acerado en un barrio de la localidad de Argamasilla de Calatrava (Ciudad Real). El Ayuntamiento estima que los citados daños son consecuencia de la actuación de la empresa adjudicataria, que no remató correctamente el bisel de algunos bordillos y ello provocó que varios vecinos del municipio sufrieran daños en sus vehículos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, requirió a la concesionaria de las obras para que asumiera su res-

[4] A lo largo del presente informe anual, las cifras entre paréntesis indican la numeración de los expedientes en el sistema de gestión de la Institución.

ponsabilidad, añadiendo que, en el supuesto de que no fuera así, dicha entidad abonaría a los vecinos afectados el importe de los daños.

Se formula una Sugerencia al Ayuntamiento de Argamasilla de Calatrava sobre el inicio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme a las prescripciones contenidas en los artículos 6 y siguientes del Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Si bien no hay un pronunciamiento expreso por parte del ayuntamiento sobre el contenido de la citada sugerencia, al haberse abonado por la empresa adjudicataria al interesado el importe de los daños reclamados, se dan por finalizadas las actuaciones iniciadas (12006151).

Competencia administrativa

Han debido transcurrir más de tres años, y que el Defensor del Pueblo emita su criterio sobre la competencia administrativa, para que un organismo público haya acordado el inicio de un expediente para analizar y resolver una petición de responsabilidad patrimonial. La causa de esta se puso de manifiesto el 26 de mayo de 2010, al resultar dañado un vehículo cuando salía del parquin de la estación ferroviaria de San Martín de la Vega (Madrid). El interesado presentó reclamación de responsabilidad patrimonial, sucesivamente, ante Renfe Operadora y la Comunidad de Madrid sin que ninguna se considerase competente para resolver. Esta Institución estima que la competencia corresponde a esta última, por ser la titular de la instalación (10012449).

La Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Comunidad de Madrid, se ha opuesto a analizar si en determinados expedientes, donde se ha comprobado la nulidad de las tarjetas de inspección técnica y ficha reducida de vehículos, deben iniciarse procedimientos de responsabilidad patrimonial para indemnizar a sus titulares por los daños que hubieran sufrido.

A su parecer, la responsabilidad corresponde a las empresas autorizadas para la prestación de la actividad de ITV, de acuerdo con el Decreto 8/2011, de 17 de febrero, que la regula y liberaliza. No se ha valorado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de enero de 2012, en la que, interpretando el citado decreto autonómico, declara que si bien la ejecución material de las inspecciones se puede llevar a cabo por el modelo de gestión establecido, en este caso la autorización, el órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma debe controlarlas.

Afirma el Tribunal Superior de Justicia que con la autorización no se transfieren facultades relativas al servicio público, teniendo la misma naturaleza operativa, en la que la Administración realiza una función de vigilancia respecto de la actividad autorizada a lo largo del tiempo, cumpliendo así la Directiva 2009/40 CE, de que los particulares autorizados encargados de la ITV actúen bajo la vigilancia del Estado, en este caso la Comunidad de Madrid (12007942, 12012683 y 12012858).

18.2. EXPROPIACIÓN

Las reformas administrativas, la insuficiencia de personal y la falta de previsión presupuestaria para el pago de las expropiaciones marcan las reclamaciones durante 2013.

Funcionamiento de los Jurados Provinciales de Expropiación

La tarea que tiene encomendada el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en el procedimiento expropiatorio es de suma importancia, ya que sus resoluciones determinan el justiprecio de los bienes o derechos expropiados cuando no es posible la adquisición amistosa de los mismos.

Previamente a llegar a esta fase del expediente de justiprecio, el propietario afectado y el organismo expropiante han formulado las correspondientes hojas de aprecio que, al ser rechazadas por ambas partes, da lugar a trasladar el expediente al Jurado Provincial de Expropiación, para que decida ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos expropiados, en el plazo máximo de tres meses. Ese plazo resulta de imposible cumplimiento, dada la cuantía de expedientes a resolver por los distintos jurados, algunos con mayor carga de trabajo debido a las obras públicas de la zona. La carencia de medios personales y materiales contribuye a que se produzcan demoras excesivas en la resolución de los mismos.

Determinados jurados habían reclamado ante el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública la adopción de medidas tendentes a acortar los tiempos en resolver los expedientes y, en general, a dar un mejor servicio a los ciudadanos que han sido desposeídos de sus bienes y no han recibido nada a cambio. Ello, unido a la reiterada petición de esta Institución ante las Cortes Generales en sus informes anuales, de modificar no solo lo concerniente a los jurados de expropiación forzosa, sino, en general, el conjunto de normas que regulan la expropiación forzosa, habida cuenta las anomalías que se han detectado a lo largo del tiempo, impulsó un actuación de oficio ante el mencionado departamento, de la que se ha dejado constancia en informes anteriores.

Se ha formulado una Recomendación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para que la Comisión que estudia y elabora la Ley de la reforma de las Administraciones Públicas modifique la normativa reguladora de la expropiación forzosa y se corrijan las disfunciones existentes, arbitrando medidas que se ajusten a la realidad social y económica, para salvaguardar las garantías reales de los expropiados. La citada recomendación no se ha aceptado y esta negativa a afrontar la reforma del funcionamiento del jurado, cuando se tiene plena constancia de la inoperancia del sistema vigente, supone perder una oportunidad que se viene reclamando desde hace años (11017025).

Fijación del justiprecio

La regla general es el incumplimiento del plazo fijado, en el articulo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, para proceder al pago de la cantidad justipreciada, produciéndose en ocasiones demoras que en ningún caso justifica la falta de disponibilidad presupuestaria alegada por las administraciones expropiantes. La partida de 600 millones de euros destinadas a estos pagos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2012, ha paliado en gran medida esta crítica situación, si bien sigue habiendo muchos ciudadanos que, tras años de espera no han visto satisfecho su derecho a percibir la total indemnización por la expropiación de sus bienes que incluye los siguientes conceptos: justiprecio, intereses devengados por la demora en fijar el justiprecio y en el pago del mismo, e intereses de los intereses.

Con independencia de los muchos casos individuales que se tramitan por este motivo, es significativo el supuesto planteado por el Defensor del Pueblo Andaluz, del que ha tenido cono-

cimiento a través de un informe del Servicio de Actuación Administrativa de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Oriental, sobre las dilaciones y la deuda impagada por parte de la Administración del Estado, a un gran número de personas titulares de bienes y derechos que han sido objeto de expropiación en los últimos años.

Ante la magnitud de la tarea y los escasos medios, el Servicio de Actuación Administrativa ha venido proponiendo y reiterando a sus superiores la contratación de dos asistencias técnicas distintas. Una para gestionar las expropiaciones pendientes en Almería, Granada y Málaga, pues en estas tres provincias y Melilla existen 2.160 fincas pendientes de ser valoradas y 2.380 pendientes de ser pagadas; y otro contrato en exclusiva para la gestión de las expropiaciones de la provincia de Jaén, donde, con motivo de las obras de la autovía A-32, quedan por valorar 2.480 fincas y de pagar 2.788 expedientes.

La mayoría de las reclamaciones proceden de pequeños agricultores de Granada y Jaén, cuyas fincas fueron ocupadas, algunas hace ya ocho años. Han talado sus olivos, derruidos los invernaderos o sus viviendas, sin que se les haya abonado el mutuo acuerdo, y sin que se haya llegado a valorar la expropiación, por lo que no pueden negociar con una entidad bancaria un adelanto sobre el justiprecio y no pueden, tampoco, reponer los bienes expropiados, que en muchos casos suponen el único medio de vida.

Para resolver la situación se formulan propuestas tendentes a agilizar el pago de los expedientes ya valorados y las tramitaciones y valoraciones pendientes. En el caso de que tales propuestas no se consideren oportunas, se propone la adopción alternativa de otras medidas adecuadas y proporcionadas a tal fin. Considera el Defensor Andaluz que de la misma forma que se han aprobado planes administrativos para el pago a proveedores, con la urgencia que el asunto requiere, la Administración del Estado apruebe un plan destinado a asumir la deuda contraída con motivo de las expropiaciones realizadas, y se adopten las mediadas preventivas necesarias para evitar que tales hechos se repitan.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, Ministerio de Fomento, acredita los hechos expuestos. Señala que, además de los 600 millones de euros destinados en el año 2012 a hacer frente a expedientes de expropiación, pendientes de pago, en materia de carreteras, en 2013 se han habilitado 43,8 millones de euros para esta misma finalidad, y que está en proceso una encomienda con Ineco, que se materializará en breve, para agilizar la tramitación de los expedientes en proceso. Esta Institución considera insuficientes las medidas adoptadas, dada la magnitud del problema planteado, y va a proseguir las actuaciones iniciadas (13025724).

Intereses de demora

El devengo de los intereses derivados tanto de la demora en la fijación como en el pago del justiprecio es imperativo, por ministerio de la ley, de forma que se producen automáticamente sin necesidad de previa reclamación del acreedor, tanto si la expropiación se lleva a cabo por el procedimiento ordinario o a través del procedimiento de urgencia. Cuando el justiprecio se establece de mutuo acuerdo, también se devengan automáticamente intereses desde la fecha de fijación del mismo, sin necesidad de interpelación por el propietario. Para entender excluidos los intereses por demora debe constar de manera clara e indubitada en el convenio expropiatorio la renuncia.

Resulta llamativo que la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transporte del Ministerio de Fomento, en un supuesto, justifique la no obligación de pagar los intereses legales, argumentando que los artículos 52 y 56 de la Ley de Expropiación Forzosa hacen referencia a la responsabilidad por demora de la Administración, en aquellos casos en los que no se ha conseguido llegar a un acuerdo económico previo entre las partes, y una vez que el Jurado Provincial de Expropiación ha emitido la correspondiente resolución. Dado que el justiprecio se acordó de mutuo acuerdo, dicho pago no devenga interés de demora de ningún tipo y da por concluido el expediente.

Este criterio no es compartido por esta Institución, ya que los preceptos indicados imponen una obligación genérica a la Administración expropiante a abonar una indemnización, cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos expropiados, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado (art. 56 LEF), y la obligación de pagar el interés legal correspondiente cuando el pago del justiprecio se haga efectivo, transcurridos seis meses desde que éste quedó definitivamente fijado (arts. 57 y 48 LEF).

En razón de lo cual se formula una Sugerencia a la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, para ordenar la tramitación del expediente de intereses de demora para su posterior pago al interesado (12018277).

18.3. PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

La protección de los datos personales y de la privacidad de las personas físicas ha adquirido una importancia cada vez mayor. Cualquier contenido que incluya datos personales, sea en forma de textos o de material audiovisual, puede ponerse a disposición de manera instantánea y permanente en formato digital a nivel mundial. Internet ha supuesto una revolución al eliminar las barreras técnicas e institucionales para la difusión y la recepción de información, y ha creado una plataforma para una enorme gama de servicios de los que, en principio, se benefician todos: consumidores, empresas y la sociedad en general.

Como consecuencia, se refuerza la importancia de los cometidos que tiene asignados la Agencia Española de Protección de Datos, en su condición de mecanismo específico encargado de la garantía del derecho fundamental a la protección de datos. De ahí la necesidad, puesta ya de manifiesto en informes anteriores, de que la misma se encuentre permanentemente en condiciones de dar respuesta en tiempo y forma adecuados a las demandas de intervención que le formulen los ciudadanos.

Incumplimiento de plazos y silencio administrativo

La insuficiencia de medios, en relación con el aumento de demandas de actuación, es el motivo alegado por la Agencia para explicar determinadas irregularidades denunciadas en las quejas recibidas en esta Institución, especialmente las referidas al incumplimiento de los plazos establecidos para resolver expresamente los expedientes.

De dichas quejas han tenido una especial relevancia aquellas en las que el incumplimiento de los plazos ha llevado aparejado, también, el de las normas aplicables en relación con el silencio administrativo positivo.

Se hace referencia, en concreto, a los procedimientos de tutela de derechos, que tienen fijado un plazo de resolución de seis meses. Si en dicho plazo no se hubiese dictado y notificado resolución expresa, el afectado podrá considerar estimada su reclamación por silencio administrativo positivo.

En todos los casos tramitados, la Agencia ha reconocido el incumplimiento, tanto del plazo máximo para resolver como de las previsiones respecto del silencio positivo en dichos supuestos, alegando que se debía al incremento de la carga de trabajo que se ha multiplicado en los últimos años. También se justificaba que se dictara una resolución desestimatoria fuera de plazo, en el deber de la Administración de resolver expresamente y de hacerlo respetando el principio de legalidad, de tal forma que las resoluciones dictadas, aun las presuntas, no sean contrarias al ordenamiento jurídico y otorguen a los ciudadanos derechos y facultades cuando no se reúnen los requisitos esenciales para su adquisición.

Dicho criterio no se puede compartir a la vista de la jurisprudencia de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, según la cual, la estimación por silencio produce un acto administrativo que pone fin al procedimiento que, además, tiene efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar, de forma que, con posterioridad al vencimiento del plazo máximo para resolver, ya sólo podría dictarse una resolución expresa que fuese confirmatoria del acto producido por silencio.

Por ello, esta Institución resolvió recomendar a la Agencia Española de Protección de Datos que adoptase las medidas necesarias para que las reclamaciones de tutela presentadas ante la Agencia se tramiten en los plazos establecidos, teniendo en cuenta que, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver, habrán de entenderse estimadas por silencio positivo.

Dicha recomendación, formulada en 2012, fue aceptada en su momento por la Agencia, que afirmó que se adoptarían las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento (11016654).

No obstante lo anterior, se han seguido recibiendo quejas cuyo objeto es precisamente el mismo. Por ello se ha dirigido un nuevo requerimiento a la Agencia Española de Protección de Datos, para que informe acerca de las causas por las que no ha puesto en marcha las medidas que implica la aceptación de la recomendación, así como sobre las previsiones para hacerlo en un futuro (12246813, 12247709, 13004742).

Datos personales e Internet

Otro grupo importante de quejas son las referidas al mantenimiento en internet de contenidos, en su momento publicados en los distintos boletines oficiales, que hacen referencia a datos personales a los que, sin límite alguno, puede acceder cualquier persona.

En internet, deben distinguirse tres situaciones relacionadas con los datos personales. La primera es la publicación de datos personales en cualquier página web. La segunda es el supuesto en que un motor de búsqueda en internet proporciona resultados que dirigen al usuario de internet a la página web fuente. La tercera operación, menos visible, se lleva a cabo cuando

un usuario lleva a cabo una búsqueda mediante un motor de búsqueda en internet y, algunos de sus datos personales, como la dirección IP desde la que se realiza la búsqueda, se transfieren automáticamente al proveedor de servicios de motor de búsqueda en internet.

Ya en el Informe anual 2009, se hacía mención a la actuación iniciada por esta Institución ante la Agencia Española de Protección de Datos, dirigida a conocer los estudios y valoración que se hubiesen efectuado, respecto de la posible afectación a la integridad del derecho a la protección de datos que podría derivarse de la multiplicación y permanencia en el tiempo de la publicación en internet de datos personales, contenidos en las versiones digitales de boletines oficiales.

En dicho informe 2009 se mencionaba la intención de la Agencia de dictar una instrucción, dirigida a adecuar la publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales, y en los servicios de búsqueda en internet asociados a ellos, a los principios de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Las actuaciones de la Agencia Española de Protección de Datos concluyeron con la recomendación de la puesta en marcha de un fichero «robts.txt», mecanismo que consiste en un listado de referencias que el webmaster de cada sede electrónica establece, y que los buscadores de internet pueden tener en cuenta, de forma voluntaria, para no indexar determinada información contenida en las webs correspondientes.

La aplicación del mecanismo robts.txt por la Agencia Estatal del *Boletín Oficial del Estado* ha dado lugar a determinadas quejas, por entenderse que la utilización de dicho sistema no sería la más eficaz ni la única para proteger los datos de los ciudadanos en los boletines oficiales, y propugnando la existencia de procedimientos más útiles que el utilizado por el *BOE*, como las metaetiquetas NOINDEX.

Al respecto, la Agencia Española de Protección de Datos reiteró su criterio, según el cual, en el actual estado de la tecnología, al margen de las mejoras técnicas que quepa introducir sobrevenidamente, la adopción del protocolo de la industria denominado robots.txt es un método válido, que resulta adecuado para la garantía de derechos de los ciudadanos afectados y es compatible con el ejercicio de las competencias que le son propias a dicho organismo, sin excluir que existan otros sistemas equivalentes al robot.txt para llevar a cabo los procesos de desindexación correspondientes, bien en el presente o como consecuencia del avance de la técnica (10029473).

Motores de búsqueda

La cuestión del tratamiento de los datos personales, por parte de los grandes proveedores de servicios de motor de búsqueda en internet y su protección, ha sido objeto de otras quejas. Así, la relativa a una solicitud de tutela de derechos frente a Google, con el fin de que el buscador dejase de reflejar el nombre y apellidos de la interesada asociados a una determinada página web, que fue estimada y dio lugar a la remisión a la Audiencia Nacional del expediente, con motivo de la impugnación de la misma por Google Spain, S. L., en vía contenciosa-administrativa (12036760).

Ello dio lugar al planteamiento por la Audiencia Nacional, al amparo del artículo 267 TFUE, de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que afirmó lo siguiente:

1. Se lleva a cabo tratamiento de datos personales en el marco de las actividades de un «establecimiento» del responsable del tratamiento, en el sentido del artículo 4, apartado

1, letra a), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, cuando la empresa que provee el motor de búsqueda establece en un Estado miembro, con el fin de promover y vender espacios publicitarios en su motor de búsqueda, una oficina o una filial que orienta su actividad hacia los habitantes de dicho Estado.

2. Un proveedor de servicios de motor de búsqueda en internet cuyo motor de búsqueda localiza información publicada o incluida en internet por terceros, la indexa automáticamente, la almacena con carácter temporal y, por último, la pone a disposición de los usuarios de internet, «trata» datos personales, en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva 95/46 cuando esta información contiene datos personales.

Sin embargo, no se puede considerar al proveedor de servicios «responsable del tratamiento» de tales datos personales, en el sentido del artículo 2, letra d), de la Directiva 95/46, a excepción de los contenidos del índice de su motor de búsqueda, siempre que el proveedor del servicio no indexe o archive datos personales en contra de las instrucciones o las peticiones del editor de la página web.

1. Los derechos de cancelación y bloqueo de datos, establecidos en el artículo 12, letra b), y el derecho de oposición, establecido en el artículo 14, letra a), de la Directiva 95/46, no confieren al interesado el derecho a dirigirse a un proveedor de servicios de motor de búsqueda para impedir que se indexe información que le afecta personalmente, publicada legalmente en páginas web de terceros, invocando su deseo de que los usuarios de internet no conozcan tal información si considera que le es perjudicial o desea que se condene al olvido”.

Similar final que la anterior tuvo la queja relativa a la falta de respuesta por parte de Google Spain, S. L., de una solicitud ejercitando el derecho de oposición por la publicación en el *BOE* de una orden ministerial por la que se declaraba la pérdida de la condición de funcionario público del interesado.

Dicha falta de contestación dio lugar a la presentación de una reclamación ante la Agencia Española de Protección de Datos, que fue estimada, instándose a Google Spain, S. L., a evitar la indexación en sus páginas de los datos personales del reclamante, resolución que ha sido recurrida en la vía contencioso-administrativa, al igual que todas las resoluciones de la Agencia tutelando los derechos de oposición y de cancelación de datos personales de ciudadanos, frente al citado motor de búsqueda en internet (13006483).

Consentimiento del titular de los datos personales

Las altas en los servicios de las diversas empresas de telecomunicaciones de personas sin su consentimiento, o la inclusión indebida de los datos de clientes en ficheros de información sobre solvencia patrimonial y de crédito, han dado lugar a la tramitación de numerosas quejas ante la Agencia Española de Protección de Datos.

En ellas se cuestionaba la postura mantenida por la Agencia, de no incoar actuaciones inspectoras y no iniciar nuevos procedimientos sancionadores, con argumentos tales como que la

entidad denunciada ya había sido sancionada y continuaba siendo investigada por conductas como las descritas en los nuevos escritos de denuncia.

Por otro lado, se cuestionaba la utilización de respuestas tipo con referencias a los mismos expedientes sancionadores en todos los casos, lo que supondría un incumplimiento de las funciones para las que fue creada la Agencia.

Por parte de la Agencia Española de Protección de Datos se alegaba que la actuación sancionadora frente a las empresas de telecomunicaciones cuestionadas, no sólo no habían disminuido sino que habían crecido sustancialmente, afirmación que se sustentaba en unos cuadros que confirman claramente el contenido sustancial del número de procedimientos incoados y resueltos, así como el número y volumen de las sanciones impuestas.

En segundo lugar, tras alegarse la falta de medios personales y subrayar que la jurisprudencia ha declarado de forma reiterada que, en principio, el denunciante no es interesado en los procedimientos sancionadores, se decía que todas las denuncias que se presentan en la Agencia son analizadas y respondidas motivadamente al denunciante, aun cuando en la respuesta pueden reiterarse fundamentos similares a los de otras resoluciones, en el caso de que resulten procedentes al derivar de respuestas anteriores a denuncias similares en las que se analizó el problema suscitado.

Por otra parte, se alegaba que la normativa de protección de datos plantea otras fórmulas alternativas a la sanción como es el ejercicio del derecho de cancelación, que ha de resolverse por la entidad responsable en el plazo de diez días, mientras que la posible activación de un procedimiento sancionador, que no tiene carácter reparador, lleva aparejada una tramitación que puede llegar a durar dieciocho meses.

Finalmente, se afirmaba que los criterios del artículo 45.4 de la LOPD (carácter continuado de la infracción, volumen de los tratamientos efectuados y la reincidencia en la comisión de las infracciones de la misma naturaleza), cuya consideración la ley impone para graduar la cuantía de las sanciones en el marco de cada expediente sancionador específico, son tenidos en cuenta en todo caso a la hora de imponer las sanciones correspondientes.

Respecto de la posibilidad de incorporación de nuevas denuncias a otros expedientes en curso, tramitados en relación con hechos similares y dirigidos contra idéntica entidad, se alegaba que tal acumulación debe realizarse antes del acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador, circunstancia que reviste en ocasiones gran complejidad, al correr el riesgo de que se produzca la caducidad del expediente de investigaciones previas, cuyo plazo máximo de resolución ha comenzado a computarse desde la presentación de la primera de las denuncias que se acumulan (13008815).

19. EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP)

En este epígrafe se expone, en un breve resumen, la actividad llevada a cabo por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP) durante el año 2013, que será objeto de un informe específico que anualmente se presenta a las Cortes Generales y al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (SPT), con sede en Ginebra.

El Informe anual del MNP correspondiente a 2012 fue remitido al Subcomité de Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y registrado en el Congreso de los Diputados (16 de mayo de 2013). La Defensora del Pueblo compareció el 28 de mayo de 2013 ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, para presentar ese informe, así como los informes del MNP correspondientes a 2010 y 2011. Además, para su difusión a autoridades y a representantes de la sociedad civil, se han distribuido hasta el momento 460 ejemplares del Informe 2012 del MNP en castellano y 300 ejemplares en inglés.

Por otra parte, en el marco del plan de transparencia de la actividad desarrollada por esta Institución, el 22 de octubre de 2013, la Defensora del Pueblo compareció ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, informando sobre la actividad de la Institución a 30 de septiembre de 2013, refiriéndose también a la actividad desarrollada por la Institución en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

La culminación del diseño completo del MNP ha tenido lugar en 2013 con la convocatoria pública para la designación de Vocales del Consejo Asesor (BOE de 13 de marzo de 2013) y su nombramiento (*BOE* de 25 de mayo de 2013). La reunión constitutiva se realizó en la sede del Defensor del Pueblo el 26 de junio de 2013.

Dicho consejo, presidido por la Defensora del Pueblo, está compuesto por los Adjuntos a la Defensora y los siguientes vocales: la abogada y Decana del Colegio de Abogados de Santa Cruz de La Palma, Milagros Fuentes (designada a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española); la doctora y Vicepresidenta del Colegio de Médicos de Ourense, Berta M.ª Uriel (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España); la psicóloga clínica y Vicepresidenta del Colegio Oficial de Psicólogos de la Comunitat Valenciana, Vicenta Esteve (designada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos de España); el miembro del Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura, Emilio Ginés; el catedrático de Filosofía del Derecho y ex Presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Francisco Javier de Lucas; el catedrático de Derecho Internacional Público y ex Presidente y miembro del Comité de Naciones Unidas contra la tortura, Fernando M. Mariño; el abogado especialista en Derecho Penitenciario y profesor de Derecho Penal, Julián Carlos Ríos y la jurista especializada en Derechos Humanos, Yolanda Román. Estos cinco últimos vocales fueron elegidos entre las candidaturas presentadas en convocatoria pública ante el Defensor del Pueblo, a título personal o en representación de organizaciones o asociaciones representativas de la sociedad civil.

Posteriormente, la primera reunión ordinaria del Consejo Asesor tuvo lugar el 16 de diciembre de 2013 en la que, entre otros asuntos, se dio cuenta de la actividad realizada por el MNP en el año 2013, se ofreció a los vocales tanto la posibilidad de proponer dependencias de privación de libertad a visitar y cuestiones a examinar en las visitas que se realicen en 2014, como su participación como observadores en las visitas del MNP y, así, en 4 de las visitas realizadas en 2013 se contó con la compañía de miembros del Consejo Asesor.

Desde el inicio de la actividad del MNP hasta el 31 de diciembre de 2013 se han realizado 423 visitas a lugares de privación de libertad. En 2013 se han llevado a cabo 60 visitas. La Defensora del Pueblo ha visitado personalmente, durante 2013, 15 centros de privación de libertad en España; 11 de ellos fueron visitas sin previo aviso con los técnicos del MNP, en las que supervisaba junto con éstos las condiciones de los centros. Las cuatro restantes fueron a centros de privación de libertad ya visitados anteriormente por el MNP, y a los que se convocaba a las autoridades competentes en estos centros, para inspeccionarlos juntamente con la Defensora y de esta forma fomentar, de una forma directa y personal, el diálogo al que alude el artículo 22 del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas.

La distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias, es la siguiente:

TIPOS DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD VISITADOS	
LUGARES	NÚMERO VISITAS
Calabozos en edificios judiciales	1
Centros de internamiento de extranjeros	5
Centros para menores infractores	6
Centros penitenciarios	8
Centros sociosanitarios	2
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración del Cuerpo Nacional de Policía	20
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración de la Guardia Civil	9
Establecimientos Disciplinarios Militares	1
Hospitales Psiquiátricos Penitenciarios	2
Operativos de traslados de presos	1
Operativos de repatriación de extranjeros	1
Comisarías de la Policía Local	1
Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos	2
Unidades de Custodia Hospitalaria	1
TOTAL	60

Como novedad este año debe destacarse que, en la supervisión de un operativo de repatriación de extranjeros a Ecuador y Colombia, el equipo del MNP, compuesto por un técnico y un médico forense, viajó en la misma aeronave junto con los repatriados y personal policial hasta el destino final.

En las visitas a determinados centros de privación de libertad (p. e., hospitales psiquiátricos penitenciarios, centros sociosanitarios o centros para menores infractores y prisiones) si se desea realizar en profundidad un estudio de las condiciones de privación de libertad así como de las posibles malas prácticas o riesgos de malos tratos que se puedan producir, es ineludible contar con la colaboración de técnicos externos, especialistas en medicina legal y forense, en psiquiatría y en psicología, que aportan un enfoque especialmente cualificado a la hora de valorar determinados ámbitos y protocolos del centro visitado y al efectuar las entrevistas individuales a las personas privadas de libertad. 18 de las visitas realizadas en 2013 han sido multidisciplinares, es decir, contando con esos técnicos externos.

Asimismo, se han realizado 28 visitas de seguimiento, con el fin de comprobar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en visitas anteriores e identificar eventuales nuevas deficiencias.

En aquellos casos en los que las medidas inmediatas propuestas tras una visita para mejorar las condiciones de la detención no se adoptan por las autoridades, el MNP puede hacer uso, de manera formal, de las pertinentes resoluciones que la ley reconoce al Defensor del Pueblo, como son las recomendaciones, las sugerencias o los recordatorios de deberes legales. Así, durante el año 2013 y con relación a visitas realizadas tanto este año como en años anteriores, se han efectuado un total de 24 recomendaciones, 105 sugerencias y 6 recordatorios de deberes legales.

Por lo que respecta a la labor de difusión y divulgación en 2013 de las competencias, funcionamiento y actuación del MNP, técnicos de la Unidad han participado en diversos foros, como en la Conferencia “Immigration Detention in Europe: Establishing Common Concerns and Developing Minimum Standards”, organizada por el Consejo de Europa y celebrada en Estrasburgo los días 21 y 22 de noviembre de 2013, o en el X Máster Universitario en Protección Internacional de los Derechos Humanos, organizado por la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá.

Asimismo, se ha colaborado con MNP e instituciones de derechos humanos de otros países, realizando talleres para difundir el mandato y la metodología del MNP español y su práctica en el monitoreo a lugares de privación de libertad. Concretamente, en 2013 se han llevado a cabo jornadas de trabajo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Colegio de Abogados de Mauritania, y los MNP de Albania, Montenegro, Ucrania (se visitó la Comisaría de Distrito Madrid Chamartín), y se mantuvieron reuniones con miembros del MNP de Honduras y del MNP de Río de Janeiro (Brasil).

Por último, el 12 de noviembre de 2013 se celebró la Jornada “Protocolo para la elaboración de partes de lesiones a personas privadas de libertad”, en la que participaron magistrados y expertos en Medicina, Psiquiatría, Psicología y Medicina forense, entre ellos dos miembros del Consejo Asesor. Como resultado de dicha jornada, el Defensor del Pueblo presentará en 2014 el “Estudio sobre la emisión de partes de lesiones a personas privadas de libertad”, con recomendaciones a la Administración.

Sumario 5

Presentación..... 7

I. Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo 13

1. Resumen estadístico y presupuestario 15
1.1. Total de expedientes del año 2013 16
1.1.1. Expedientes de queja, de actuación y de solicitud de recurso 16
1.1.2. Distribución de los expedientes de queja 18
1.1.3. Clasificación de los expedientes por sectores de actividad administrativa 24
1.2. Estado de tramitación de los expedientes 25
1.2.1. Expedientes de queja individuales 29
1.2.2. Expedientes de queja agrupados 31
1.2.3. Expedientes de actuación de oficio 32
1.3. Expedientes en tramitación de ejercicios anteriores, abiertos o reabiertos en el año 2013 34
1.4. Recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias 35
1.5. Información al ciudadano..... 36
1.6. Presupuesto 2013..... 37
1.6.1. Presupuesto del Defensor del Pueblo para el año 2013 37
1.6.2. Evolución interanual 2009-2013 39
1.6.3. Ejecución presupuestaria 40

2. Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 42
2.1. Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes..... 42
2.2. Recomendaciones resultado del estudio de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad 45
2.3. Recomendaciones surgidas de los informes monográficos 52

3. Solicitudes de recurso ante el Tribunal Constitucional 68
3.1. Disposiciones legales cuestionadas por los ciudadanos..... 68
3.2. Sentencias recaidas 77
3.3. Recursos de amparo 78

4. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras 79

5. Actividades de representación institucional..... 81
5.1. Actividad parlamentaria 81
5.2. Relaciones con los Comisionados Parlamentarios Autonómicos 82
5.3. Reuniones de trabajo con autoridades, ciudadanos y organizaciones sociales 83
5.4. Encuentros y actos oficiales 86
5.5. Actividades de colaboración, difusión y divulgación..... 87

5.6. Actividad internacional ... 89

II. Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas ... 93

1. Administración de Justicia ... 95
1.1. Consideraciones generales ... 95
1.2. Dilaciones indebidas ... 97
1.3. Medios personales y materiales de los órganos judiciales ... 102
1.4. Servicio público de la justicia ... 103
1.5. Reformas legislativas ... 104
1.6. Violencia de género ... 105
1.7. Menores infractores ... 107
1.8. Registro Civil ... 108
1.8.1. Insuficiente dotación de medios humanos que provoca demoras en la atención al público ... 108
1.8.2. Plan Intensivo para la Tramitación de Expedientes de Nacionalidad (PIN) ... 110
1.8.3. Quejas más relevantes en materia de nacionalidad ... 111
1.8.4. Implantación del sistema de cita previa en registros civiles concretos ... 112
1.8.5. Resolución de recursos ... 113
1.8.6. Registros consulares ... 114
1.9. Abogados y procuradores ... 114
1.10. Fedatarios públicos ... 116
1.11. Niños robados ... 117

2. Centros Penitenciarios ... 118
2.1. Consideraciones generales ... 118
2.2. Fallecimientos en prisión ... 119
2.3. Malos tratos ... 121
2.4. Sanidad ... 124
2.4.1. Programa de prevención de sobredosis ... 124
2.4.2. Atención médica en el turno de tarde ... 125
2.4.3. Atención psiquiátrica a presos en Andalucía ... 126
2.5. Derechos de los internos ... 127
2.6. Instalaciones ... 128
2.7. Unidad Terapéutica Educativa de Villabona (Asturias) ... 129
2.8. Estudio sobre la aplicación de las alternativas a la pena de prisión en España ... 130

3. Ciudadanía y Seguridad Pública ... 131
3.1. Consideraciones generales ... 131
3.2. Víctimas del terrorismo ... 132
3.3. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ... 133
3.3.1. Malos tratos ... 133
3.3.2. Trato incorrecto ... 134
3.4. Cuestiones relativas a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana ... 135

3.5. Situaciones de inseguridad ciudadana ... 135
3.6. Derecho de reunión y manifestación ... 136
3.6.1. Utilización del material antidisturbios ... 136
3.6.2. Identificación de los funcionarios policiales ... 138
3.7. Detenciones ... 140
3.8. Consumo de alcohol en la vía pública ... 141
3.9. Tráfico ... 142
3.9.1. Procedimiento sancionador ... 142
3.9.2. Otras cuestiones de tráfico ... 144

4. Migraciones ... 146
4.1. Consideraciones generales ... 146
4.2. Asistencia y protección en el exterior ... 152
4.2.1. Presos españoles en el extranjero ... 153
4.3. Entrada a territorio nacional ... 155
4.3.1. Actuaciones en puestos fronterizos ... 155
4.3.2. Denegaciones de entrada ... 155
4.3.3. Dificultades de los residentes para obtener visado para entrar a territorio español ... 157
4.4. Tratamiento a polizones ... 157
4.5. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados y centros de migraciones ... 158
4.5.1. Puestos no habilitados ... 158
4.5.2. Centros de estancia temporal de inmigrantes ... 160
4.6. Menores extranjeros no acompañados ... 161
4.6.1. Determinación de la edad ... 161
4.6.2. Otras cuestiones ... 162
4.6.3. Visitas a centros de menores ... 163
4.7. Centros de internamiento de extranjeros ... 165
4.8. Expulsiones y devoluciones ... 167
4.9. Víctimas de trata de seres humanos ... 170
4.9.1. Protocolos de identificación ... 170
4.9.2. Especial referencia a la identificación y protección de los menores víctimas de trata ... 172
4.10. Oficinas consulares ... 173
4.11. Oficinas de extranjeros ... 174
4.12. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas ... 175
4.12.1. Régimen comunitario ... 175
4.12.2. Régimen general de extranjería ... 180
4.13. Asilo ... 182
4.13.1. Acceso al procedimiento. Derechos de los solicitantes y garantías ... 182
4.13.2. Situación en los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla ... 184
4.13.3. Compatibilidad de la situación de trata con la necesidad de protección internacional ... 187

4.13.4. Apatridia 188

5. Igualdad de trato 189
5.1. Discriminación por el origen étnico, racial o nacional 189
5.2. Discriminación por razón de discapacidad 191
5.3. Discriminación por razón de sexo y orientación sexual 192
5.4. Discriminación por razón de religión 194
5.5. Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social 195

6. Educación 197
6.1. Consideraciones generales 197
6.2. Educación no universitaria 198
6.2.1. Instalaciones escolares 198
6.2.2. Admisión de alumnos 199
6.2.3. Ordenación académica 201
6.2.4. Ayudas educativas. Referencia al estudio “Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización” 202
6.2.5. Transporte escolar 204
6.3. Enseñanza universitaria 205
6.3.1. Acceso a la universidad 205
6.3.2. Ayudas específicas para el alumnado universitario afectado de gran discapacidad 208
6.3.3. Becas y ayudas al estudio y a la investigación 210
6.3.4. Titulaciones universitarias 215

7. Sanidad 218
7.1. Consideraciones generales 218
7.2. Asistencia sanitaria en el sistema nacional de salud 219
7.3. Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria 221
7.4. Ordenación de prestaciones 222
7.5. Listas de espera 223
7.5.1. Listas de espera quirúrgicas 224
7.5.2. Lista de espera en consultas externas y técnicas o pruebas diagnósticas 225
7.6. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 225
7.7. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 227
7.7.1. Movilidad de pacientes en el Sistema Nacional de Salud 227
7.7.2. Estructura, organización y funcionamiento de centros y servicios 227
7.7.3. Dotación de profesionales sanitarios 229
7.8. Seguridad de los pacientes 229
7.9. Salud mental 231
7.10. Prestación farmacéutica, control de medicamentos y oficinas de farmacia 231
7.10.1. Copago de productos farmacéuticos 231
7.10.2. Financiación de medicamentos 233
7.10.3. Otras cuestiones de interés 234

7.11. Prestación ortoprotésica y productos dietéticos 235
7.12. Transporte sanitario 235

8. Política Social 237
8.1. Consideraciones generales 237
8.2. Atención preferente al gasto social 238
8.3. Menores 240
8.3.1. Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 240
8.3.2. Adopciones internacionales 241
8.3.3. Protección de la infancia y la adolescencia frente a determinados contenidos de los medios de comunicación y difusión audiovisual 242
8.4. Personas con discapacidad 243
8.4.1. La recepción en España de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 243
8.4.2. Actuaciones sobre accesibilidad 246
8.4.3. Autonomía personal en el acceso a internet en centros residenciales 247
8.5. Atención a personas mayores 247
8.6. Situación de dependencia 248
8.6.1. Reconocimiento y gestión de las prestaciones 249
8.6.2. Traslado de residencia de personas dependientes 250
8.6.3. Revisión de programas individuales de atención 251
8.6.4. Cómputo de prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en el acceso a rentas de integración para personas con discapacidad 251
8.7. Familias numerosas 252
8.8. Personas en situación de pobreza y exclusión social 253
8.8.1. Rentas de garantía social 253
8.8.2. Nutrición infantil 254

9. Vivienda 256
9.1. Consideraciones generales 256
9.2. Planes de vivienda 257
9.3. Adjudicación de viviendas de protección pública 259
9.4. Modificación de la renta de vivienda de protección pública 261
9.5. Venta de VPP a entidades privadas 261
9.6. Impago de cuotas de la comunidad de propietarios de los pisos propiedad del organismo público de vivienda 262
9.7. Renta básica de emancipación 262
9.8. Viviendas de protección pública vacías 263

10. Seguridad Social y Empleo 264
10.1. Consideraciones generales 264
10.2. Seguridad Social 265
10.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas 265

10.2.2. Cotización y recaudación 266
10.2.3. Prestaciones por incapacidad 267
10.2.4. Prestaciones por maternidad y riesgo durante el embarazo 269
10.2.5. Prestaciones a favor de familiares 269
10.2.6. Pensiones de viudedad 269
10.2.7. Pensiones de jubilación 269
10.2.8. Pensiones no contributivas de invalidez 271
10.2.9. Desempleo 271
10.2.10. Seguridad Social internacional 276
10.3. Empleo 277
10.3.1. Oficinas de Empleo 278
10.3.2. Colocación y Empleo 279
10.3.3. Formación Profesional 281
10.3.4. Fondo de Garantía Salarial 283
10.3.5. Otros aspectos 284

11. Hacienda Pública 287
11.1. Consideraciones generales 287
11.2. Tributos estatales 287
11.2.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 287
11.2.2. Impuesto sobre el Valor Añadido 290
11.3. Impuestos transmisorios 292
11.4. Tributos locales 293
11.4.1. Gestión compartida 293
11.4.2. Tasas locales 297
11.5. Procedimientos tributarios 298
11.6. Tribunales económico-administrativos 300
11.7. Catastro 300

12. Actividad Económica 305
12.1. Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 305
12.2. Entidades financieras 308
12.3. Planes de pensiones y seguros 310
12.4. Gas 311
12.5. Suministro de electricidad 313
12.6. Aguas 317
12.7. Agricultura 317
12.8. Comercio 318
12.9. Contratación administrativa 318
12.10. Subvenciones y ayudas públicas 319
12.11. Consumo 320

13. Transporte y Comunicación 323
13.1. Comunicaciones 323

13.1.1. Telefonía fija ... 323
13.1.2. Telefonía móvil ... 325
13.1.3. Internet ... 325
13.1.4. Correos y Telégrafos ... 326
13.2. Transporte ... 328
13.2.1. Transporte ferroviario ... 328
13.2.2. Transporte aéreo ... 329
13.2.3. Transporte por carretera ... 330
13.2.4. Transporte marítimo ... 330
13.2.5. Transporte urbano ... 330
13.3. Carreteras ... 332

14. Medio Ambiente ... 334
14.1. Consideraciones generales ... 334
14.2. Derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ... 335
14.3. Evaluación de impactos. Licencias municipales ... 338
14.4. Recursos naturales ... 341
14.5. Contaminación ... 346

15. Urbanismo ... 349
15.1. Consideraciones generales ... 349
15.2. Planeamiento y ejecución ... 350
15.3. Licencias ... 354
15.4. Viviendas destruidas por el incendio en Mijas (Málaga) en agosto de 2012 ... 356
15.5. Rehabilitación y reconstrucción de Lorca (Murcia) ... 357
15.6. Deber de conservación de los inmuebles ... 359
15.7. Participación urbanística ... 359
15.8. Disciplina urbanística ... 361
15.9. Barreras arquitectónicas y urbanísticas ... 362

16. Administración Local ... 364
16.1. Consideraciones generales ... 364
16.2. Funcionamiento del pleno municipal y derechos de los concejales ... 365
16.3. Información y participación ciudadana: grabación de plenos y difusión de documentación por la web municipal ... 365
16.4. Régimen general de los bienes de las entidades locales ... 367
16.5. Actividades y servicios de las entidades locales ... 368
16.6. Gestión del padrón municipal ... 370
16.7. Responsabilidad patrimonial de las entidades locales ... 370

17. Función y Empleo Públicos ... 372
17.1 Consideraciones generales ... 372
17.2. Acceso al empleo público ... 372
17.3. Provisión de puestos de trabajo y movilidad ... 376

17.4. Retribuciones de los empleados públicos 381
17.5. Condiciones laborales de los empleados públicos 383
17.6. Pensiones y prestaciones 386

18. Otras cuestiones: responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, expropiación forzosa y protección de datos 388
18.1. Responsabilidad patrimonial 388
18.2. Expropiación 390
18.3. Protección de datos de carácter personal 393

19. El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) 398

DEFENSOR
DEL PUEBLO