



Defensor del Pueblo

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO



Defensor del Pueblo



Defensor del Pueblo

1. RECOMENDACIONES

1.1. Recomendaciones admitidas

1.1.1. Administración General del Estado

1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Recomendación para que en los expedientes de reagrupación familiar de los descendientes por parte de un solo cónyuge, se estime acreditada la patria potestad o custodia mediante acta notarial debidamente legalizada.

Con ocasión de la investigación promovida en relación con la queja de un letrado que mantenía que, en los casos de reagrupación familiar de hijos menores por parte de uno de los cónyuges, era práctica habitual la exigencia de que la autorización del cónyuge no residente en España se prestara ante la autoridad judicial del país de origen, se recomendó que en el caso en que el reagrupante ejerza la patria potestad o la custodia en solitario, se tenga por acreditado el consentimiento del otro progenitor mediante la presentación de acta notarial debidamente legalizada en la que los progenitores declaren esta circunstancia, salvo que la ley personal del menor establezca algún otro trámite (06047020).

1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares



Defensor del Pueblo

Recomendación para que el Consulado General de España en Quito (Ecuador) expida visados a los extranjeros con residencia legal en España, que carezcan de autorización de regreso.

Se ha recibido en esta Institución un relevante número de quejas, relacionadas con las dificultades que tienen los ciudadanos ecuatorianos con residencia legal en España, que viajan a su país y no pueden volver por falta de autorización de regreso o haberle sido sustraída la documentación que acredita tal residencia. Esta situación, que puede tener graves consecuencias para la economía, la vida familiar y la continuidad de la residencia de los interesados, se ve agravada cuando los visados solicitados son denegados, o su tramitación se alarga durante meses.

Por ello, se formuló recomendación para que el Consulado General de España en Quito expida los visados solicitados por extranjeros con residencia legal en España, que se encuentren renovando sus autorizaciones de residencia y carezcan de autorización de regreso, una vez compruebe que la solicitud de renovación de la autorización de residencia ha sido resuelta favorablemente, continúa en trámite o ha de entenderse estimada por silencio positivo (06050055).

Recomendación para que en los expedientes de reagrupación familiar no se valore la vivienda en la fase consular, y para que las valoraciones del Consulado se atengan a lo dispuesto en el Reglamento de extranjería.

En la tramitación de esta queja se constató que el Consulado de España en Quito había denegado el visado de residencia por reagrupación familiar, solicitado por una ciudadana ecuatoriana para su hijo menor de edad, por considerar inadecuada la vivienda familiar. Este requisito ha de ser verificado previamente por la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente, por lo que en la práctica se establecía un doble filtro al margen del procedimiento legalmente previsto.



Defensor del Pueblo

En consecuencia, se recomendó que se dicten instrucciones a los consulados para que, en la tramitación de los visados por reagrupación familiar, se ciñan a los motivos de denegación previstos en la normativa (existencia de indicios suficientes para dudar de la identidad de las personas, la validez de los documentos, o de la veracidad de los motivos alegados para solicitar el visado). También se recomendó que se instruyera a las oficinas consulares sobre el alcance de la competencia de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno para tener por acreditado la suficiencia de la vivienda familiar a disposición del reagrupante (07009015).

- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Recomendación sobre las bases de las convocatorias de becas MAEC-AECI.

La obtención de becas convocadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, requiere que el beneficiario sea residente en su país de origen en el momento de solicitar la beca, y que disponga del permiso de estudiante al comenzar el periodo de la misma. Sin embargo, el cumplimiento de estos requisitos nunca se requiere en el momento de la selección, por lo que se seleccionó a una alumna que se encontraba ya en España residiendo y trabajando, revocándosele al comprobar tales circunstancias en un momento posterior, cuando ya había trasladado su residencia y abandonando su actividad laboral. Por tanto, se recomendó a la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas que, en lo sucesivo, las convocatorias generales de los Programas de Becas MAEC-AECI para ciudadanos extranjeros y españoles que convoque el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, recojan en sus bases fórmulas más adecuadas y precisas de comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos a los solicitantes (06045930).



Defensor del Pueblo

1.1.1.3. Ministerio de Defensa

- Subsecretaría

Recomendación sobre notificación de las resoluciones.

A través de una queja, se tuvo conocimiento de que la notificación al interesado de la resolución de un recurso se había practicado mediante su envío por correo ordinario, por lo que no constaba documentalmente su recepción.

Esta Institución considera que estas resoluciones no se deben notificar por correo ordinario, sino por correo certificado con acuse de recibo, por lo que se recomendó a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa que se dicten las instrucciones oportunas a fin de que por los órganos competentes, en supuestos como el planteado y con carácter general, se notifiquen debidamente estas resoluciones, a efectos de que quede constancia de que el interesado ha recibido la notificación de una resolución que le afecta, en aras del principio de garantía y seguridad jurídica, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en los artículos 59 al 61 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06008613).

1.1.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

- Secretaría de Estado de Universidades e Investigación

Recomendación sobre la regulación del procedimiento de habilitación del profesorado universitario.



Defensor del Pueblo

En el curso de la investigación realizada por el Defensor del Pueblo, dirigida a conocer los motivos por los que no se había previsto un plazo, entre la constitución de las comisiones juzgadoras y la fecha marcada para el acto de presentación de los candidatos, en los correspondientes procesos selectivos de acceso a los cuerpos docentes universitarios, se pudo apreciar que las convocatorias de habilitación se habían efectuado con plena transparencia por las comisiones juzgadoras, lo que avalaba el hecho de las escasas cifras de reclamaciones formuladas por los participantes. No obstante, se observaron determinados problemas generados por la normativa vigente, que requerían el oportuno tratamiento.

En consecuencia, se resolvió recomendar a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, modificado por Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que prevé el establecimiento de unos plazos para resolver el procedimiento de acreditación nacional, e igualmente sobre la base de lo dispuesto en el también modificado artículo 62 de la citada norma legal, referido a los concursos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios, se promuevan las medidas necesarias para que el Reglamento que regule las convocatorias correspondientes a los sistemas de acreditación nacional de los cuerpos docentes universitarios, así como el régimen de los concursos de acceso respectivos, establezca unos plazos determinados y sucesivos en cada fase procedimental.

Especialmente, por lo que respecta al procedimiento de acreditación nacional, se recomendó que se fije un plazo específico para el inicio y examen de la documentación presentada por los solicitantes, una vez que se haya constituido la comisión de acreditación (06046197).



Defensor del Pueblo

1.1.1.5. Ministerio de Fomento

- Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

Recomendación sobre valoración de las pruebas físicas en los procesos selectivos para acceder a la condición de bombero.

El Defensor del Pueblo realizó una investigación sobre la inclusión, en las bases de la convocatoria para acceder al cuerpo de bomberos del aeropuerto de Bilbao, de unas pruebas físicas iguales para los aspirantes masculinos y femeninos, cuando en las convocatorias realizadas por otras administraciones públicas se han venido teniendo en cuenta las diferencias físicas entre ambos sexos, a fin de garantizar la observancia del principio constitucional de igualdad.

En consecuencia, se recomendó a la Presidencia de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) que, en el supuesto de que no se hubieran iniciado las pruebas correspondientes para cubrir estos puestos de bomberos, se paralizase el proceso selectivo, con el fin de que las pruebas físicas se realizasen de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

Dado que las pruebas que motivaron esta actuación ya se habían celebrado, y que la respuesta de la Administración no dejaba claro si se aceptaba o no esta recomendación para sucesivas convocatorias, se reiteró a AENA la misma con carácter general, para que, una vez que no era posible modificar las bases de un proceso ya concluido, se tuviera en cuenta lo recomendado en futuras convocatorias de acceso a plazas de bomberos o a otras categorías en las que fuera necesario incluir este tipo de pruebas (06034259).



Defensor del Pueblo

1.1.1.6. Ministerio del Interior

- Subsecretaría

Recomendación sobre el procedimiento de adopción internacional y su incidencia en los planes de acción social.

Esta Institución ha actuado ante un posible caso de discriminación, en la gestión de ayudas de acción social hacia la hija adoptada de una funcionaria de Instituciones Penitenciarias, a la que se le había denegado la ayuda económica correspondiente a hijos, al no cumplirse el requisito imprescindible, a juicio del Ministerio del Interior, de que figurase la hija adoptada en el libro de familia.

Al entender que el trámite de carácter registral, dirigido a convalidar los efectos de una adopción ya autorizada por el país de origen y supervisada por la Consejería de Bienestar Social, en este caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, no podía impedir el cuidado de un interés superior, que es el del niño, que debe ser atendido con carácter prioritario, esta Institución recomendó que, en los sucesivos planes de acción social que se aprueben por ese departamento, el requisito que figuraba en las bases de aportar una fotocopia compulsada del libro de familia, donde deben figurar aquellos miembros para los que se solicita la ayuda por hijo a cargo, se amplíe a la validez de otras pruebas documentales, en aquellos supuestos en los que se esté sustanciando un procedimiento de adopción internacional, debidamente tutelado por los departamentos de Bienestar Social –o similares- de las administraciones públicas y legalmente autorizado por el país de origen (07000628).

- Dirección General de Instituciones Penitenciarias



Defensor del Pueblo

Recomendación para que en aquellas ocasiones en las que un enfermo psíquico ingresado en un centro penitenciario deba ser trasladado a un hospital psiquiátrico penitenciario, y deba pernoctar en uno o más centros penitenciarios de tránsito, si sus familiares o personas con interés legítimo solicitan información sobre su situación y estado, les sea facilitada siquiera sea de forma sucinta, salvo que existan circunstancias justificadas que en cada caso lo desaconsejen, o exista declaración de voluntad en contrario del propio enfermo-recluso.

Esta recomendación se formuló después de tramitar varias quejas, referidas a la falta de información a los familiares sobre el estado o paradero de presos durante sus conducciones. En una de ellas, la esposa de un recluso manifestaba que tuvo conocimiento del traslado de su marido al centro psiquiátrico penitenciario de Alicante tras intentar comunicar con él y no conseguirlo en el centro en que cumplía condena. La administración penitenciaria, en su respuesta a la petición de información del Defensor, estimaba que su actuación había sido conforme a la legislación vigente, ya que ninguna norma obliga a comunicar el traslado de reclusos a familiares y los propios reclusos tienen derecho a comunicar estas circunstancias a sus familias, según el artículo 41.3 del Reglamento penitenciario.

El Defensor del Pueblo, aun compartiendo este criterio, manifestó en su escrito a la Directora General de Instituciones Penitenciarias, que hay que considerar que no todos los reclusos conocen el artículo citado, ni son capaces de exigirlo o denunciar su eventual incumplimiento. También considera la Institución, que el ingreso de un recluso en un hospital psiquiátrico penitenciario no es equiparable al ingreso en cualquier otro centro. La Ley General Penitenciaria establece que en este tipo de centros prevalece el carácter asistencial, y el privado de libertad es un enfermo con grave discapacidad psíquica. Por ello, es antes enfermo que interno, y su tratamiento integral exige que la Administración realice actuaciones directamente relacionadas con las familias de los reclusos, con



Defensor del Pueblo

independencia de los derechos que el enfermo-interno pueda ejercer. El Defensor del Pueblo consideró exigible en estos casos una actuación distinta a la desarrollada por la inexistencia de un deber jurídico de actuar de otra forma y efectuó la recomendación de referencia (05030211).

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre la revalidación de la especialidad de tráfico.

Esta Institución, aun entendiendo que la eventual pérdida de aptitud para desempeñar la especialidad de tráfico en la Guardia Civil, es una cuestión que no se encuentra sometida al criterio subjetivo de los mandos, que se limitan a realizar una propuesta, sino a una comprobación objetiva realizada por un órgano técnico, no comparte las conclusiones a las que llega la Dirección General, puesto que se ha observado que, en ocasiones, a un guardia civil que ha sido felicitado por sus superiores por las tareas realizadas, o que ha obtenido un resultado positivo en el informe de cualificación, se le ha propuesto, en fechas prácticamente coincidentes, para la revalidación en la especialidad, por entender que no reunía las cualidades necesarias para continuar prestando servicio en la misma. Por ello, se recomendó a la citada Dirección General que se adopten las medidas necesarias para que, antes de que el Jefe de Unidad de la Agrupación de Tráfico proponga la revalidación de un guardia civil para continuar en dicha especialidad, se unifiquen los últimos balances y calificaciones del afectado, para evitar que se produzcan incongruencias en las apreciaciones de los superiores, así como que se notifique personalmente al interesado dicha propuesta, y la correspondiente convocatoria para la realización de las pruebas de aptitud correspondientes (05038697).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de la oficina del documento nacional de identidad de la calle Ramón Pérez de Ayala, de Santa Cruz de Tenerife.



Defensor del Pueblo

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06031541).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos, y se procure una localización con mayor amplitud para la oficina de expedición del documento nacional de identidad en la Comisaría de Vilanova i la Geltrú (Barcelona).

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06033379).

Recomendación sobre acceso al Boletín Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil.

El Defensor del Pueblo ha actuado en relación con la situación que afectaba a los miembros del Instituto armado que, cuando se encontraban de baja médica para el servicio, no podían conocer el contenido de las publicaciones del *Boletín Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil* en todo aquello que afectaba a su carrera o a su vida personal o familiar, cuando se trataba de convocatorias en el ámbito de acción social.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil manifestó que los agentes afectados podían acceder a determinadas disposiciones a través de las respectivas unidades, o suscribirse, con carácter particular,



Defensor del Pueblo

al boletín, pero que la utilización de Internet no se consideraba un medio idóneo de difusión, dado el peligro potencial que podía suponer su utilización en medios ajenos a la Guardia Civil.

Entendiendo que razones de seguridad podían desaconsejar el acceso a través de la página web de la Guardia Civil, se recomendó al citado centro directivo que se buscasen cauces que permitieran a los agentes del Instituto armado que se encuentran de baja médica para el servicio, acceder al contenido del *Boletín Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil*, a efectos de que tengan conocimiento de todas aquellas cuestiones que pudieran afectarles (06033653).

Recomendación sobre gestión del complemento de productividad.

En relación con la regulación del sistema de gestión del complemento de productividad y de retribuciones de los sobreesfuerzos realizados por el personal con motivo del servicio, cuya percepción está condicionada a la prestación efectiva del mismo, puesto que en el supuesto de baja médica de más de cinco días no se percibiría el citado complemento, se ha considerado que debería diferenciarse entre las causas de baja médica debidas a la prestación del servicio, o aquellas que responden a motivos ajenos, pues si no se realiza esta diferenciación, se considera que conculcarían de alguna forma los principios generales de objetividad, justicia, racionalidad y proporcionalidad que se deben cumplir en la distribución del indicado complemento retributivo.

Sobre la base de lo anterior, se recomendó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que en el proceso de evaluación de disfunciones del sistema de gestión del complemento de productividad y de retribución de los sobreesfuerzos, se tenga en cuenta lo indicado, a efectos de realizar, en su caso, las modificaciones que resulten necesarias para diferenciar las bajas médicas producidas como consecuencia del



Defensor del Pueblo

servicio, de las restantes, a fin de que no se cause a los agentes afectados un perjuicio económico (06033662).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de que disponen las oficinas de expedición del documento nacional de identidad en número suficiente, para hacer posible la solicitud de renovación en el mismo día.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06038213).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de la oficina del documento nacional de identidad en la Comisaría de Arrecife de Lanzarote durante los periodos vacacionales, de modo que el servicio se atienda sin colas desmesuradas.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06038762).

Recomendación para que durante los periodos vacacionales, y las semanas anteriores, se incremente la dotación de medios personales cualificados destinados a la renovación y expedición de pasaportes en las comisarías de la ciudad de Valencia, de modo que las ausencias por vacaciones de funcionarios cualificados no se supla con personal insuficiente y sin cualificar, originando el colapso de la oficina.



Defensor del Pueblo

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06039617).

Recomendación para que se refuercen, aún más de lo que en ejercicios anteriores se ha hecho, los medios materiales y humanos con que se dota a la oficina del documento nacional de identidad en la Comisaría del distrito de Abastos de Valencia, durante los periodos vacacionales de Navidad, Semana Santa y verano.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06039953).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de que disponen las oficinas de expedición del documento nacional de identidad, en la Comisaría de Policía de Don Benito (Badajoz).

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06040028).



Defensor del Pueblo

Recomendación para que se incremente la dotación de medios humanos y materiales, incluyendo la ampliación y reforma de las infraestructuras si fuera preciso, en la oficina del documento nacional de identidad de las comisarías de la ciudad de Valencia, de modo que se evite el colapso periódico de las mismas.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06042137).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de que disponen las oficinas de expedición del documento nacional de identidad de Tortosa (Tarragona).

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06042610).

Recomendación para que se procure la mejora de las instalaciones de la oficina de expedición del documento nacional de identidad en la calle Santa Engracia de Madrid, o se busquen unas instalaciones alternativas, de modo que no deba realizarse la espera a la intemperie.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a



Defensor del Pueblo

mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (06049404).

Recomendación para que se incrementen los medios humanos y materiales de la oficina del documento nacional de identidad de Segovia.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07010665).

- Dirección General de Tráfico

Recomendación para que se valore la oportunidad de proceder a la reforma de la Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en el sentido de establecer, de una parte, como excepción de la obligación de identificar al conductor infractor que atañe al titular del vehículo, la acreditación, por éste, de que su vehículo se hallaba depositado en un taller de reparación; y de otra, se establezca dicha obligación para el titular del taller de reparación respecto de las infracciones que afecten a los vehículos depositados en su taller.

Como consecuencia de una queja presentada, se pudo constatar la injusticia que para el titular de un vehículo supone cargar con la responsabilidad de tráfico, por hechos acaecidos mientras el vehículo permanece bajo la custodia de un taller de reparación. Durante el periodo de depósito de un vehículo en un taller pueden producirse infracciones de tráfico, y parece razonable, contra lo que dispone la legislación vigente, que sea el depositario y no el propietario el responsable de tales posibles infracciones. Estas razones justifican la propuesta *de lege ferenda* a que se refiere la recomendación (06008698).



Defensor del Pueblo

Recomendación para que, presentada una denuncia por parte de un ciudadano por lo que se consideren hechos constitutivos de infracción disciplinaria por parte de un funcionario, se investiguen los hechos a través de la declaración del funcionario afectado y, si existen, de otras personas que los hayan presenciado u otros medios probatorios establecidos en el ordenamiento administrativo. Y, además, para que se incremente la dotación de personal de la Jefatura Provincial de Tráfico de Valencia.

Es criterio reiterado de la Institución que, presentada una denuncia por un ciudadano debido a unos hechos que pudieran constituir infracción disciplinaria de un funcionario, se investiguen los mismos a través de una diversidad de medios probatorios, si estos existen, y no sólo mediante la declaración del propio funcionario afectado. Esta doctrina resultaba de aplicación en el caso estudiado, por lo que se procedió a formular la correspondiente recomendación a la Dirección General de Tráfico.

Por otra parte, como consecuencia de la queja presentada, se pudo constatar que la subsanación del defecto existente en un expediente no pudo llevarse a cabo por el exceso de trabajo y saturación que padece la Jefatura Provincial de Tráfico de Valencia, por lo que se consideró necesario recomendar el incremento de su personal (06041725).

Recomendación sobre modificación del sistema informático de gestión de expedientes sancionadores de la Dirección General de Tráfico, para adecuarlo a prescripciones, en materia lingüística, de la legislación procedimental vigente.

Dado que, según manifestó la Jefatura Provincial de Tráfico de Ourense, la configuración del sistema informatizado de gestión de los expedientes sancionadores que tramita la citada Dirección General y su estructura periférica impide atender las solicitudes que eventualmente



Defensor del Pueblo

formulan los ciudadanos al amparo del artículo 36.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de tramitación de dichos expedientes en las lenguas cooficiales en determinadas comunidades autónomas, se recomendó la implantación de un nuevo diseño del mencionado sistema informático que permita, con la brevedad posible, que la tramitación de los expedientes sancionadores se ajuste, en aspectos lingüísticos, a las prescripciones de la ley procedimental mencionada (07003102).

1.1.1.7. Ministerio de Justicia

Recomendación sobre la protección del derecho a la intimidad de los menores, en la publicación y notificación de las resoluciones judiciales.

Se constató a través de la queja de un ciudadano y tras una investigación con la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, que no existiendo una previsión legal sobre la forma de publicación edictal de Sentencias y Resoluciones recaídas en procesos matrimoniales, éstas contienen datos de menores de edad que generan un menoscabo de su vida privada y familiar. Por ello, se efectuó una recomendación al Ministerio de Justicia, para que, en el ámbito de iniciativa legislativa que tiene reconocida, impulse una reforma legal del régimen aplicable a la publicidad edictal al objeto de que sean las propias leyes procesales las que establezcan, de modo preciso, la forma en que se debe realizar el necesario equilibrio entre los bienes constitucionales en conflicto, como son la protección de la intimidad personal y familiar de los menores de edad y el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes en el proceso (0427691).



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre la creación de una plaza de Fiscal en la Sección de Menores de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Se inició una investigación de oficio con la Fiscalía General del Estado como consecuencia de la denuncia en diversos medios de comunicación, efectuada por el letrado responsable de la Sección de Menores del Colegio de Abogados de Valencia, sobre la escasez de medios materiales y personales que afectaba gravemente a la actividad de la jurisdicción de menores de la Comunitat Valenciana. La Fiscalía General del Estado remitió a la Institución el informe elaborado por la Fiscal Coordinadora de Menores de Valencia, en el que se exponía la necesidad de contar con un fiscal más en la citada sección, para desarrollar con eficacia las tareas que la ley encomienda al ministerio público en esta materia. En consecuencia, se dirigió una recomendación en este sentido (06011274).

- Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre los retrasos en la emisión de los informes del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Como consecuencia de una queja individual, relativa a los retrasos en la emisión de informes de la sede de Barcelona del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, se consideró oportuno iniciar de oficio una investigación, ampliándola con carácter general a las sedes del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses en las provincias de Barcelona, Madrid y Sevilla y a la ubicada en Santa Cruz de Tenerife, con el fin de conocer las dificultades existentes para la emisión de sus dictámenes, imprescindibles para el auxilio a la administración de justicia, detectándose problemas comunes a todas las sedes. En consecuencia, se dirigió una recomendación para que el Ministerio de Justicia, junto con el Consejo General del Poder Judicial, realizase un



Defensor del Pueblo

estudio para determinar en qué casos resulta necesario que los informes solicitados al Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses se emitan con carácter de urgencia, y se apruebe una norma que unifique los criterios que han de regir su prioridad. Asimismo se recomendó la corrección de las deficiencias de carácter organizativo y de distribución del personal y de los medios técnicos en los distintos centros (06044816).

Recomendación sobre la traducción a la lengua italiana de los documentos remitidos por el Ministerio de Justicia a Italia, en expedientes de traslado de personas condenadas en España.

Como quiera que la Secretaría de Estado de Justicia, al proceder a la ineludible traducción de la documentación pertinente que se remite a Italia, con ocasión de la tramitación de expedientes de traslado de personas de nacionalidad italiana condenadas en España para cumplir la condena en Italia, en virtud de la declaración efectuada por este último país al artículo 17.3 del Convenio número 112 del Consejo de Europa de 1983, lo hace al idioma francés, se recomendó que lo haga a la lengua italiana, con el fin de evitar los retrasos que se producen al efectuar una doble traducción (07002491).

1.1.1.8. Ministerio de Medio Ambiente

- Secretaría General Técnica

Recomendación sobre la necesidad de tipificar como infracciones determinadas conductas, que afectan a especies animales y plantas.

El Defensor del Pueblo consideró pertinente formular una recomendación a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, para que proponga a las autoridades competentes de su departamento una iniciativa legislativa para la modificación del artículo 38



Defensor del Pueblo

de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, con el fin de que sea considerada constitutiva de infracción la destrucción, muerte, deterioro, recolección, comercio, captura y exposición para el comercio o naturalización no autorizada de especies de animales o plantas que, aunque no catalogadas, estén contempladas en el anexo IV del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, o bien que proponga la reforma del Catálogo nacional de especies amenazadas al objeto de incluir en el mismo dichas especies, clasificando cada una en la categoría que le corresponda, de acuerdo con los criterios establecidos al respecto en el artículo 29 de la Ley 4/1989 (0502831).

- Confederación Hidrográfica del Duero

Recomendación sobre la presunción de interés legítimo y directo en caso de vecindad, en los procedimientos sancionadores relativos a infracciones de bienes jurídicos de naturaleza ambiental.

En relación con las infracciones en materia de bienes jurídicos de naturaleza ambiental, el Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Confederación Hidrográfica del Duero que se considerase titular de un interés legítimo y directo en el procedimiento sancionador, ex artículo 31 la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a toda persona física o jurídica que tenga un interés que vaya más allá de la mera observancia de la legalidad, en cuanto se encuentre perjudicado de manera directa por la conducta presuntamente infractora y por tanto pueda verse beneficiado por el cese de la misma, la restitución del estado de cosas y las indemnizaciones procedentes; es decir, cuando reúna la condición de ostentar un interés en la restauración por ser directamente perjudicado por los hechos, interés que merece poder ser defendido en el curso del procedimiento y que en caso de infracciones de bienes jurídicos de naturaleza ambiental, como lo son las cometidas en materia de aguas,



Defensor del Pueblo

puede presumirse (salvo prueba en contrario) como existente en caso de vecindad con el lugar de la infracción cometida, o ejercicio de actividades vinculadas o dependientes del estado del dominio público hidráulico (0302098).

Recomendación sobre la presunción de interés legítimo y directo, en los procedimientos sancionadores relativos a infracciones en materia de aguas, en caso de vecindad con el lugar de la infracción cometida, o ejercicio de actividades vinculadas o dependientes del estado del dominio público hidráulico.

En relación con las infracciones en materia de aguas, el Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Confederación Hidrográfica del Duero que se considerase titular de un interés legítimo y directo en el procedimiento sancionador, ex artículo 31 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a toda persona física o jurídica que tenga un interés que vaya más allá de la mera observancia de la legalidad, en tanto en cuanto se encuentre perjudicado de manera directa por la conducta presuntamente infractora y, por tanto, pueda verse beneficiado en su esfera jurídica por el cese de la misma, la restitución del estado de cosas y las indemnizaciones procedentes; es decir, cuando reúna la condición de ostentar un interés en la restauración por ser directamente perjudicado por los hechos, interés que merece poder ser defendido en el curso del procedimiento y que, en caso de infracciones de bienes jurídicos de naturaleza ambiental, como lo son las cometidas en materia de aguas, puede presumirse (salvo prueba en contrario) como existente en caso de vecindad con el lugar de la infracción cometida, o ejercicio de actividades vinculadas o dependientes del estado del dominio público hidráulico (0426148).



Defensor del Pueblo

1.1.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Secretaría de Estado de la Seguridad Social

Recomendación sobre modificación del criterio de denegación del subsidio de maternidad derivado de un contrato a tiempo parcial, reconociendo dicho subsidio en los supuestos en que la solicitante, con dos contratos a tiempo parcial, mantenga la relación laboral en uno de ellos.

Esta Institución mantenía una discrepancia de criterio con la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre la posibilidad de percibir la prestación por maternidad, en aquellos casos en los que la solicitante prestase servicios para dos empresas a tiempo parcial, manteniendo uno de los trabajos y compatibilizando el mismo con el disfrute del subsidio. Examinada una nutrida jurisprudencia constitucional sobre la materia, se llegó a la conclusión de que no existía ningún obstáculo jurídico para sostener la compatibilización anteriormente reseñada. Por ello, se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado antes mencionada, para que valorase la conveniencia de modificar el criterio que había mantenido hasta la fecha, por el que venía denegando el subsidio de maternidad en los supuestos en que la solicitante mantuviese la relación laboral en uno de los dos contratos a tiempo parcial que tuviera suscritos, procediendo al reconocimiento del mismo en tales supuestos. Ello en base al Real Decreto 1251/2001, de 16 de noviembre, que contempla la posibilidad del disfrute de la prestación de descanso por maternidad a tiempo parcial, siempre y cuando exista un acuerdo previo con el empresario (0418935).

- Secretaría General Técnica de Trabajo y Asuntos Sociales

Recomendación sobre la obligación de que las notificaciones se adecuen a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, motivando suficientemente su



Defensor del Pueblo

contenido y personalizando los antecedentes y fundamentos de derecho de las mismas, con expresión de las alegaciones formuladas de contrario.

La falta de motivación suficiente de una resolución dictada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, dio lugar a que el Defensor del Pueblo dirigiera una recomendación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, recordando a dicho departamento que, según doctrina reiterada por el Tribunal Supremo, las resoluciones emanadas de los distintos órganos de las administraciones públicas “si bien pueden recoger una sucinta referencia de los hechos y fundamentos de derecho, su motivación debe fijar los hechos de que parte, por cuanto sólo a través de los motivos pueden los interesados conocer las razones que justifican el acto y de este modo dirigir las alegaciones y pruebas que correspondan”, por lo que la motivación ha de ser suficientemente indicativa (05013625).

- Dirección General de Inmigración

Recomendación sobre modificación del Reglamento de extranjería, al objeto de homogeneizar las características de los informes sobre viviendas de los reagrupantes.

Se han venido recibiendo quejas relacionadas con los informes emitidos por diversos ayuntamientos sobre las viviendas de los reagrupantes, en las que se ponía de manifiesto el distinto tratamiento y la diversidad de exigencias que las corporaciones locales tienen establecidas para la emisión favorable de los informes de habitabilidad que han de incorporarse a los expedientes de reagrupación familiar.

Tras tramitar investigaciones con diversos ayuntamientos, se recomendó a la Administración General del Estado la modificación del Reglamento de extranjería, con el fin de que se maticen y aclaren determinadas cuestiones relativas a las condiciones que deben reunir las



Defensor del Pueblo

viviendas de los reagrupantes, así como para homogeneizar las características de este tipo de informes (05031632).

Recomendación sobre elaboración de un protocolo de actuación en la notificación de las resoluciones que se dicten, sobre menores extranjeros no acompañados, en los procedimientos de repatriación.

Con motivo de las quejas presentadas ante esta Institución por varias organizaciones no gubernamentales, en las que se ponía de manifiesto problemas en los procedimientos de repatriación de menores extranjeros no acompañados respecto de sus garantías, se inició la correspondiente investigación ante las administraciones competentes que llevó a recomendar la elaboración de un protocolo de actuación que contemple, de forma clara, la obligación de notificar formalmente las resoluciones que se dicten sobre menores extranjeros no acompañados, especialmente las resoluciones de repatriación, conforme a la edad y grado de madurez de cada uno de ellos.

También se recomendó que se garantice la obligatoriedad de que el menor haya sido oído por la autoridad competente para decidir sobre su repatriación, antes de que se dicte la resolución que proceda (05040544).

- Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)

Recomendación sobre la necesidad de que se dicten las instrucciones oportunas con el fin de suprimir la práctica existente en el Centro de atención a minusválidos físicos de Pozoblanco y, en su caso, en otros centros, de que se puedan impedir o restringir las visitas y comunicaciones telefónicas o postales de los usuarios, por indicación de los tutores.

La Dirección del Centro de atención a minusválidos físicos de Pozoblanco (Córdoba) había prohibido la comunicación de un interno con



Defensor del Pueblo

sus amigos del exterior y le había limitado asimismo las visitas, por indicación de los familiares del interesado, declarado incapaz por el Juzgado, y que había designado como tutora a su hermana. Como quiera que del contenido de la sentencia de incapacitación no se infería pronunciamiento alguno sobre la autorización de internamiento, ni la posibilidad de fijar restricciones de los derechos constitucionales básicos del interesado, se formuló una recomendación al Instituto de Mayores y Servicios Sociales recordando a dicha Administración que las limitaciones en las comunicaciones personales, telefónicas y postales de los usuarios de los centros dependientes del citado Instituto, requieren la previa intervención judicial, conforme señala la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, de la Fiscalía General del Estado. Por tales razones se recomendó que se dicten las instrucciones oportunas para evitar que los padres o tutores puedan limitar o prohibir las salidas de los residentes, cuando no exista autorización judicial para imponer dichas restricciones, y que se adopten las medidas oportunas a fin de garantizar que, cuando se produzca la incapacitación como consecuencia de un deterioro originado con posterioridad al ingreso voluntario, los responsables del centro lo comuniquen a la autoridad judicial (06045136).

- Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Recomendación sobre la necesidad de que se adopten medidas tendentes a eliminar los obstáculos que impiden a las entidades jurídicas que tienen atribuida la tutela y administración del patrimonio de personas incapacitadas, aportar el CIF de la entidad, con el fin de que puedan percibir las prestaciones de la Seguridad Social de sus tutelados.

Por razones de índole informática, el Instituto Nacional de la Seguridad Social no admitía a las personas jurídicas como tutores de una persona física discapacitada, y, en consecuencia, a efectos del abono de las pensiones, se hacía constar, como tutor, al presidente de la fundación



Defensor del Pueblo

correspondiente, y no a ésta como entidad con personalidad jurídica propia. Ello perjudicaba los legítimos derechos de unos ciudadanos a quienes se exigía que cargaran con las consecuencias adversas de una imprevisión en las aplicaciones informáticas. Por tal motivo, se efectuó la correspondiente recomendación al Director General del INSS, al objeto de que se adopten las medidas oportunas tendentes a remover los obstáculos, que impiden a las referidas entidades jurídicas percibir las prestaciones de la Seguridad Social de sus tutelados (05021524).

- Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal

Recomendación sobre la obligación de que los plazos de reconocimiento de las prestaciones por desempleo se adecuen a lo establecido en el artículo 228.1 de la Ley General de la Seguridad Social, y que la notificación se realice conforme al artículo 58 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al haberse detectado una discrepancia entre el plazo establecido en el artículo 228.1 de la Ley General de la Seguridad Social y el que figuraba en los modelos de solicitud de prestaciones por desempleo, se solicitó un informe a la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el fin de aclarar la disparidad existente. Como quiera que la citada Dirección General afirmara, en su respuesta, que no existe ninguna norma en la que se establezca el plazo máximo en que debe notificarse una resolución expresa, se recordó a la repetida Administración que el artículo 58.2 de la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que “toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, conteniendo el texto íntegro de la resolución, si el acto es definitivo, los recursos que procedan y el órgano y plazos para interponer los mismos”. Por todo ello, se formuló la



Defensor del Pueblo

correspondiente recomendación a la referida Dirección General, a fin de que efectúe las notificaciones conforme al precepto anteriormente indicado (05028320).

1.1.2. Administración autonómica

1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

- Consejería de Justicia y Administración Pública

Recomendación sobre la retribución de la asistencia jurídica al menor, en la fase de ejecución de la medida impuesta judicialmente.

Tras las visitas realizadas a diversos centros de internamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se constató que la relación entre los abogados y los menores internados era prácticamente inexistente. La deficiente prestación de este servicio se ha justificado por los letrados designados en su falta retribución. Por ello, se recomendó a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía que estudie y valore la inclusión, en los módulos y bases de compensación económica de los abogados del turno de oficio, de un concepto específico que retribuya la asistencia jurídica al menor durante el periodo de cumplimiento de la medida impuesta judicialmente, de forma similar a lo previsto para expedientes penitenciarios en la jurisdicción penal o para modificación de medidas en la jurisdicción civil (F0400044).

1.1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

- Departamento de Educación, Cultura y Deporte



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre cumplimiento de los plazos establecidos a efectos de tramitación de expedientes de expedición de títulos académicos.

Determinada tramitación efectuada ante el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de la Diputación General de Aragón, permitió comprobar el incumplimiento por un conservatorio de música, ubicado en el ámbito territorial de la citada comunidad autónoma, de los plazos establecidos a efectos de la reclamación de determinados trámites que forman parte del procedimiento establecido para la expedición de títulos académicos, por lo que pareció procedente recomendar al citado departamento que se recordase al centro docente la necesidad de que las propuestas de expedición de títulos que remitía a los servicios provinciales competentes, se produzca dentro de los plazos fijados en la normativa de aplicación (06037612).

1.1.2.3. Principado de Asturias

- Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre acreditación del requisito de situación de desempleo sobrevenido en convocatoria de ayudas al alquiler de vivienda.

Con motivo de la queja formulada por un ciudadano, el Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias que el requisito relativo a la circunstancia de desempleo, previsto en las próximas convocatorias de ayudas económicas estatales y autonómicas destinadas al alquiler de vivienda, sea interpretado de conformidad con la Ley General de la Seguridad Social (06005955).



Defensor del Pueblo

1.1.2.4. Comunidad Autónoma de Canarias

- Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes

Recomendación sobre atención en los cambios de vestuario a los niños que inician el segundo ciclo de la educación infantil en colegios públicos de Canarias.

Una vez constatado que varios colegios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias recurren, en ocasiones, a los padres de los alumnos que inician su escolarización en los mismos cursando el segundo ciclo de la educación infantil, para que procedan a realizar los cambios de vestuario que necesiten sus hijos durante su estancia en los centros, esta Institución, que considera que la normativa vigente proporciona base suficiente para entender que dicho cometido debe ser asumido por los propios centros educativos, ha recomendado a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, del Gobierno de Canarias, que adopte las iniciativas precisas para que, de forma inmediata, los colegios públicos que escolaricen alumnos de las enseñanzas mencionadas presten a éstos, en todos los casos, y utilizando sus propios medios personales, la atención higiénica y relacionada con cambios de vestuario que pudieran precisar mientras permanezcan en los mismos (06037458).

1.1.2.5. Comunidad Autónoma de Galicia

- Consejería de Educación y Ordenación Universitaria

Recomendación sobre la obligación de que por parte de las universidades de Galicia se aplique el derecho de exención de precios públicos a los alumnos minusválidos, por los servicios académicos.



Defensor del Pueblo

Efectuado un seguimiento sobre el grado de reconocimiento por parte de las universidades españolas, de los derechos que corresponden a los discapacitados en su condición de estudiantes universitarios, se comprobó que las universidades de Galicia carecen de la previsión del derecho de estos alumnos a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios. Por consiguiente se recomendó a la Consejera de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, que se adopten las medidas necesarias que garanticen en las universidades públicas de dicha comunidad autónoma el reconocimiento del derecho de los discapacitados, en su condición de estudiantes universitarios, a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios, posibilitándoles el ejercicio efectivo de tal derecho (06044462).

- Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Recomendación sobre la legitimación de las asociaciones para intervenir en asuntos incluidos en su objeto social.

Se recomendó a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Junta de Galicia que modifique el criterio aplicado hasta el presente, y reconozca a las asociaciones representativas de intereses colectivos la condición de interesados en los procedimientos, iniciados a raíz de sus denuncias dentro del campo de sus fines estatutarios, por ser ésta la interpretación acorde con la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo (07009792).

- Consejería de Sanidad

Recomendación sobre la conveniencia de adoptar medidas, tendentes a reducir la demora en el acceso a las consultas externas del servicio de alergia del Complejo Hospitalario Juan Canalejo, de A Coruña.



Defensor del Pueblo

La excesiva demora en la prestación de la atención sanitaria en las consultas de alergia del Complejo Hospitalario Juan Canalejo, de A Coruña, no se compadece en modo alguno con la obligación que incumbe al sistema público sanitario de garantizar no sólo el contenido funcional de las prestaciones, sino también la forma de obtención de las mismas en lo referente a tiempo, calidad y accesibilidad. Por ello, se formuló una recomendación a los órganos competentes del Servicio de Salud de la Junta de Galicia para que adopten las medidas pertinentes con el fin de reducir la extraordinaria demora existente, de un año aproximadamente en ciertos casos, para acceder a las consultas externas del mencionado servicio de alergia (06032320).

Recomendación sobre la conveniencia de que se adopten las medidas oportunas, tendentes a reducir la notable demora en el acceso a las consultas externas del servicio de cardiología del Complejo Hospitalario de Ourense.

La excesiva demora en la prestación de la atención sanitaria en el servicio de cardiología del Complejo Hospitalario de Ourense, superior a seis meses en un elevado número de casos, no se compadece en modo alguno con la obligación que incumbe al sistema público sanitario de garantizar no sólo el contenido nominal y funcional de las prestaciones, sino también la forma de obtención de las mismas en lo referente a tiempo, calidad y accesibilidad. Por ello, se formuló una recomendación al Servicio de Salud de la Junta de Galicia, sobre la necesidad de adoptar medidas urgentes, con el fin de suprimir los tiempos de espera en el acceso a las consultas externas del repetido servicio de cardiología que no sean razonables (06046573).

1.1.2.6. Comunidad de Madrid

- Consejería de Educación



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre la obligación de que se observen rigurosamente, los plazos de resolución de las convocatorias de ayudas al estudio de alumnos con aprovechamiento académico excelente.

La convocatoria de ayudas al estudio de alumnos con aprovechamiento académico excelente, para cursar estudios en las universidades de la Comunidad de Madrid, sus centros adscritos y en el centro asociado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Madrid en el curso 2006-2007, establecía un plazo de cinco meses para su resolución, contados a partir del día de finalización del plazo de presentación de solicitudes. Dicha convocatoria única afectaba a dos grupos de alumnos -de nuevo ingreso y universitarios- y preveía dos plazos diferentes de presentación de solicitudes, y de resolución. La interpretación hecha por la Consejería de Educación -errónea, a tenor de la literalidad de las bases de la convocatoria- acerca de la necesidad de que la orden de resolución debía ser única, había originado que la resolución de las ayudas convocadas para los alumnos de nuevo ingreso se produjera una vez finalizado el plazo preceptivo, dado que éstas no fueron resueltas hasta haber finalizado el proceso correspondiente a las ayudas para los alumnos universitarios. En consecuencia, se recomendó a la mencionada Consejería la adopción de las medidas oportunas para que, en los sucesivos procesos selectivos, fuera observado rigurosamente el contenido de las bases de las correspondientes convocatorias (07000812).

- Consejería de Justicia e Interior

Recomendación sobre modificación de la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales.

Desde el año 2001 se mantiene abierta una investigación con la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, por la inquietud y preocupación que han trasladado a esta Institución los



Defensor del Pueblo

miembros de los cuerpos de la Policía Local de los distintos ayuntamientos de la comunidad, especialmente en relación con los méritos establecidos por unas y otras administraciones locales en las fases de concurso de los procesos selectivos para el acceso a la categoría de oficiales, por lo que se recomendó a la Comunidad de Madrid que se agilicen los trabajos necesarios para que, a la mayor brevedad posible, se lleve a cabo la modificación de la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales para actualizar determinados aspectos de la misma (0112974).

- Gerencia del SUMMA 112

Recomendación sobre resolución expresa en los recursos presentados.

Con motivo de una queja, la Gerencia del Summa 112 de la Comunidad de Madrid informó de que, aunque no se había dictado resolución expresa en determinado recurso, se consideraba que no se había creado indefensión al interesado, ni se le había impedido actuar en defensa de sus derechos, ya que, al amparo de lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, una vez transcurrido el plazo establecido para la resolución expresa, por tratarse de un procedimiento de impugnación de un acto administrativo, el silencio tiene efecto desestimatorio, poniendo fin a la vía administrativa conforme al artículo 109. b) de la citada ley, quedando expedita la vía judicial.

Esta Institución trasladó al responsable de la citada Gerencia su discrepancia con este criterio, puesto que la indicada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contempla, en su artículo 42, la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y, en ese orden de cosas, se establece en el artículo 115.2, el plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución de los recursos de alzada.



Defensor del Pueblo

En definitiva, el marco jurídico vigente configura un sistema de garantías del ciudadano en esta cuestión, que no exime a la Administración, en modo alguno, del deber que le incumbe de dictar una resolución expresa, por lo que se recomendó a la Gerencia del Summa 112 de la Comunidad de Madrid que, en adelante, dicte resolución expresa en los recursos formulados por los interesados, de conformidad con el artículo 42 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (06026560).

1.1.2.7. Comunidad Autónoma de La Rioja

- Consejería de Educación, Cultura y Deporte

Recomendación sobre la obligación de que, por parte de la Universidad de La Rioja, se aplique el derecho de exención de precios públicos a los alumnos minusválidos por los servicios académicos.

Efectuado un seguimiento sobre el grado de reconocimiento por parte de las universidades españolas, de los derechos que corresponden a los discapacitados en su condición de estudiantes universitarios, se comprobó que la Universidad de La Rioja carece de la previsión del derecho de estos alumnos a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios. Por consiguiente, se recomendó a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de La Rioja que se adopten las medidas necesarias que garanticen en las universidades públicas de dicha comunidad autónoma el reconocimiento del derecho de los discapacitados, en su condición de estudiantes universitarios, a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios, posibilitándoles el ejercicio efectivo de tal derecho (06044462).



Defensor del Pueblo

1.1.2.8. Comunitat Valenciana

- Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre la conveniencia de estudiar la viabilidad de ampliar los medios y recursos, tendentes a promover una adecuada atención residencial a los enfermos mentales crónicos que requieren un tratamiento en régimen de internado, sin menoscabo de impulsar los recursos adecuados para la prevención y continuidad de la atención de aquellos enfermos que pudieran beneficiarse de una asistencia ambulatoria.

Las dificultades de un matrimonio, cuyo hijo padecía una grave patología mental, para encontrar un centro en el que su hijo fuese debidamente atendido, dado el número de solicitudes para acceder a una plaza pública en el Centro específico de enfermos mentales, en la provincia de Alicante, dio lugar a que el Defensor del Pueblo formulase una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, recordándole la responsabilidad que le incumbe en dar respuesta a los problemas sociales existentes en dicha comunidad, mediante la aportación de los recursos financieros, técnicos, humanos y organizativos necesarios, de conformidad con el artículo 9.2 de la Constitución, así como de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de Asistencia Social de la Comunidad Valenciana (07004073).

- Consejería de Justicia y Administraciones Públicas

Recomendación sobre el incremento de las partidas presupuestarias, necesarias para priorizar las políticas de actuación en el ámbito de la justicia juvenil en la Comunitat Valenciana.

Con el fin de mejorar las políticas en el ámbito de la justicia juvenil, se recomendó a la Consejería de Justicia, Interior y Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana, que estudiase la posibilidad de



Defensor del Pueblo

incrementar las partidas presupuestarias, necesarias para dotar del número suficiente de miembros la plantilla del equipo técnico de la Sección de Menores de la Fiscalía de Valencia, realizar los informes preceptivos dentro de un plazo razonable, así como para llevar a cabo las mediaciones, y para crear una plaza de auxiliar que se encargue de la realización de las citaciones y archivo de documentos en la misma Sección, y para que permita la asignación de un agente judicial, un médico forense, así como intérpretes propios a dicha Sección (06011274).

- Consejería de Sanidad

Recomendación sobre la conveniencia de adoptar medidas, tendentes a evitar demoras en la realización de procedimientos quirúrgicos programados.

Las demoras excesivas en la prestación de la atención sanitaria no se compadecen, en modo alguno, con la obligación que incumbe al sistema público sanitario de garantizar no sólo el contenido funcional de las prestaciones, sino también la forma de obtención de las mismas en lo referente a tiempo, calidad y accesibilidad. Por ello, se recomendó a la Agencia Valenciana de Salud, que adopte las medidas oportunas tendentes a suprimir los tiempos de espera que no sean razonables en la atención sanitaria y, más concretamente, en los procedimientos quirúrgicos programados (06039156).

1.1.3. Administración local

1.1.3.1. Ayuntamiento de Cabezuela del Valle (Cáceres)

Recomendación sobre la necesidad de que se apruebe el preceptivo reglamento de régimen interior del Hogar del Pensionista de esa localidad,



Defensor del Pueblo

se normalicen sus órganos de participación y se designen sus representantes.

La Ley de Extremadura 2/1994, de 28 de abril, de Normas reguladoras de asistencia social, dispone que todos los establecimientos y centros para personas mayores situados en la Comunidad Autónoma de Extremadura, tanto públicos como privados, deberán disponer de un reglamento de régimen interior en el que se regulará su organización y funcionamiento interno, normas de convivencia, derechos y deberes de los residentes, todo ello dentro del marco de libertad y confidencialidad garantizado por la Constitución. Pues bien, como quiera que la localidad de Cabezuela del Valle dispone de un hogar del pensionista, ubicado en un edificio de dominio público, que venía funcionando sin aprobar el correspondiente reglamento de régimen interior, el Defensor del Pueblo dirigió una recomendación al Ayuntamiento de dicha localidad recordándole la obligación de elaborar el preceptivo reglamento (06042993).

1.1.3.2. Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid)

Recomendación sobre la tramitación de un expediente de baja en el Padrón municipal.

Ante el retraso en la tramitación de los expedientes para dar de baja en el Padrón municipal de Fuenlabrada (Madrid), a determinadas personas que habían sido dadas de alta indebidamente en el domicilio del promotor de la queja, se recomendó a dicho municipio la agilización de los trámites, para obtener en un plazo razonable resolución del expediente administrativo correspondiente (06015436).

Recomendación sobre el sistema de concurso para el acceso a la Función pública local.



Defensor del Pueblo

Varios ciudadanos comparecieron ante el Defensor del Pueblo, para mostrar su disconformidad con determinadas bases de las convocatorias, que regulan algunos de los procesos selectivos convocados por el Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid) durante el año 2006.

Examinadas las citadas bases, así como el informe remitido por la Administración local, se recomendó al citado Ayuntamiento que, en el supuesto de que no se hubieran iniciado las diferentes pruebas de selección, convocadas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 22 de agosto pasado, para cubrir por concurso determinadas plazas vacantes en esa Administración local, se procediera a su paralización y a redactar unas nuevas bases en las que se optase por el concurso o por el concurso-oposición, únicamente, cuando así lo requiriera expresamente la naturaleza de las plazas convocadas y el carácter de las funciones a desempeñar, y no en atención a las personas a las que se posibilitaba su participación en el proceso.

Que los méritos a valorar en los concursos que se convocasen, incluyeran también a quienes no hubieran prestado servicios en las administraciones públicas, ya que se trata de seleccionar a los aspirantes mejor cualificados y capaces, con independencia de dónde hayan adquirido su experiencia y preparación.

Igualmente se recomendó que la valoración de los servicios prestados en plazas iguales a aquella a la que se optaba se hiciera de forma más amplia y objetiva, sin restringirla a municipios con unos habitantes concretos, no puntuándose de forma desproporcionada la antigüedad o el tiempo trabajado como interino en el Ayuntamiento convocante o en otra Administración pública.

Por último, se recomendó que, cuando el Ayuntamiento tuviera necesidad de cubrir alguna plaza vacante de su plantilla, eligiese



Defensor del Pueblo

preferentemente el sistema de oposición libre, que es el configurado en la normativa vigente como normal, ordinario o preferente. De forma excepcional, se podría elegir el concurso-oposición o, en su caso, el concurso, cuando así lo requiriera la naturaleza de las plazas y el carácter de las funciones a desempeñar, pero ello se debería motivar de manera precisa y suficiente, como viene exigiendo la abundante jurisprudencia dictada al respecto (06038611).

1.1.3.3. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Recomendación para que se abra expediente de información reservada-investigación, de modo que se interrumpa el plazo de prescripción de la eventual falta disciplinaria en que un agente de la Policía local hubiese podido incurrir, a raíz de la presentación de cada denuncia presentada en las propias dependencias de la Policía Local y no solo a raíz de las formuladas ante los órganos jurisdiccionales. Y, al propio tiempo, recomendación para que se organicen anualmente cursos para la Policía Local, y se incentive la participación en los mismos, sobre atención y trato a los ciudadanos y derechos fundamentales en relación con las actuaciones policiales.

Es posición conocida de la institución del Defensor del Pueblo que la apertura de expedientes disciplinarios no prejuzga la culpabilidad o inocencia de los agentes policiales, sino que es más bien un instrumento técnico-jurídico para evitar la prescripción si finalmente se determinan responsabilidades, y constituye además una garantía tanto para el agente como para el ciudadano. Al propio tiempo, se pudo constatar, en la investigación de una queja, que en el periodo 2004-2006 no se había incoado ningún expediente disciplinario a agentes de la Policía Local y ni tan siquiera se había iniciado ningún expediente de información reservada-investigación a raíz de las denuncias ciudadanas referidas a dichos agentes, a pesar de que estas se habían incrementado



Defensor del Pueblo

sensiblemente en dicho periodo. Por estas razones se consideró oportuno recomendar la apertura de expedientes indicada. Además, se pudo constatar en la investigación de la queja que en el periodo 2004-2006 se había incrementado notablemente el número de denuncias ciudadanas a agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Gijón. Se comprobó en la investigación que en el periodo 16 de abril de 2001-20 de octubre de 2006 se habían organizado más de trescientos cursos de diverso tipo, dirigidos a los agentes; sin embargo, solo se había destinado un curso a la formación referente al trato y atención al ciudadano en dicho periodo, al que solo asistieron seis agentes. En consecuencia, parecía necesario incrementar los cursos sobre atención y trato a los ciudadanos y derechos fundamentales, e incentivar la participación de los agentes de la Policía Local en los mismos (06008186).

1.1.3.4. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre medidas para corregir las irregularidades en el Palacio Municipal de Hielo de Madrid.

Con motivo de una serie de quejas planteadas por ciudadanos, afectados por la construcción y puesta en funcionamiento del Palacio Municipal de Hielo, el Defensor del Pueblo recomendó al Ayuntamiento de Madrid que adoptase una serie de medidas, tales como:

1. Facilitar información a los vecinos, en especial la solicitada por los reclamantes.
2. Potenciar la atención y participación vecinal mediante servicios web y telemáticos.
3. Poner a disposición del público con carácter inmediato un informe completo de gestión acerca del Palacio Municipal de Hielo, referido



Defensor del Pueblo

a todos los aspectos que sean función de responsabilidad municipal, especialmente los urbanísticos, ambientales y concesionales (incluyendo entre ellos los económicos y financieros).

4. Sancionar y clausurar, cautelar o definitivamente, aquellos establecimientos que hayan incumplido las condiciones de funcionamiento con infracción de la legalidad, y acelerar la efectiva implantación de las medidas correctoras necesarias, en su caso, conforme a los pronunciamientos judiciales.

5. Tratar con celeridad la resolución de las cuestiones atinentes a las videocámaras de grabación, servidumbre de luces y otros problemas denunciados ante esta Institución.

6. Determinar las responsabilidades en que hubiesen incurrido, en su caso, las autoridades y funcionarios municipales por posible infracción urbanística (0315183).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de la Policía Local, destinada a prevenir la comisión de delitos e ilícitos administrativos, relacionados con el tráfico y consumo de drogas en la vía pública en el distrito de San Blas de la ciudad de Madrid.

Como consecuencia de quejas recibidas, referentes a tráfico y consumo de drogas en el distrito de San Blas de Madrid, se constató un número de detenciones muy escaso en relación con la envergadura del problema existente, por lo que parecía necesario incrementar los medios para atender las necesidades del citado distrito, en esta materia (06010498).

Recomendación para que la retirada de las tarjetas de estacionamiento para minusválidos en el Ayuntamiento de Madrid se produzca mediante un procedimiento reglado y haciendo uso de la oportuna



Defensor del Pueblo

documentación, evitando, en todo caso, la vía o actuación de hecho consistente en retirar la tarjeta en la vía pública sin entregar un recibo o justificante, en aras a garantizar la mejor defensa de los derechos de los potenciales afectados.

Como consecuencia de la investigación de la queja presentada por una ciudadana, se pudo constatar que le fue retirada en plena vía pública su tarjeta de autorización especial para el aparcamiento de personas minusválidas sin que se le entregara justificante escrito alguno o recibo de dicha retirada, lo que dejó a la ciudadana de referencia en una situación de indefensión. Considera la Institución que la retirada que puede ordenar la autoridad municipal debe hacerse mediante un procedimiento reglado y haciendo uso de la oportuna documentación, en ningún caso mediante una vía o actuación de hecho (06033512).

Recomendación sobre la conveniencia de que revise la instrucción reguladora de la concesión de tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida, a fin de adecuarla en todos sus términos a las previsiones contenidas en la Recomendación del Consejo Europeo 98/376/CE, sobre creación de una tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

La Recomendación del Consejo Europeo, de 4 de julio de 1998, a la que de forma reiterada se refiere la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y régimen especial de Madrid, señala que se conceda el disfrute de la tarjeta de estacionamiento a las personas cuya discapacidad les origine una movilidad reducida, sin hacer distinción relativa a que sean ellos mismos los que conduzcan el vehículo, sino únicamente a que se beneficien de este documento. Por ello, los interesados consideraban que la tarjeta debía emitirse a nombre del beneficiario de la misma con independencia del vehículo utilizado para el desplazamiento, ya que se trata de un derecho subjetivo que afecta directamente a la persona. Por ello, se formuló una recomendación al Ayuntamiento de Madrid,



Defensor del Pueblo

recordando a dicha Corporación la obligación de llevar a cabo las prescripciones contenidas en la referida Ley de Capitalidad, ya que, meses después de la entrada en vigor de esta norma, el municipio seguía sin reconocer dicha tarjeta a los posibles beneficiarios de la misma, aduciendo que la disposición se encontraba “todavía en fase de tramitación” (06041155).

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos de la Policía Local destinada al control y sanción de las actividades ilícitas, por tráfico de drogas, conducta amenazante y ruidosa, consumo de alcohol en la vía pública y su venta en locales clandestinos, en las calles Almansa, Topete y Carnicer de la ciudad de Madrid.

Como consecuencia de la queja presentada por una comunidad de propietarios de una de las calles afectadas, se pudo constatar la existencia de problemas relacionados con el tráfico de drogas, consumo de alcohol en la vía pública y otros relacionados con el orden y la seguridad ciudadana en las calles Almansa, Topete y Carnicer de la ciudad de Madrid, resultando escaso el número de detenciones practicadas en el año 2006 y habiéndose precintado tan solo un local por venta no autorizada de alcohol. En razón de esta realidad resultaba necesario recomendar el incremento de la dotación de medios materiales y humanos de la Policía Local para el control y sanción de las actividades ilícitas que se venían produciendo (06041948).

1.1.3.5. Ayuntamiento de Malpartida de Cáceres (Cáceres)

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa, en un recurso de reposición formulado ante el Ayuntamiento.



Defensor del Pueblo

Constatada la aplicación indebida de la institución de la figura del silencio administrativo en la tramitación de un recurso de reposición, se recomendó al Ayuntamiento la modificación del criterio y la efectiva resolución expresa de dicho recurso, en cumplimiento de lo previsto 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 (06031855).

1.1.3.6. Ayuntamiento de Mieres (Asturias)

Recomendación sobre publicación de las convocatorias realizadas en relación con el Plan de Empleo Local 2006-2007.

Esta Institución observó, al examinar los documentos integrantes de los expedientes tramitados en relación con el Plan de Empleo Local 2006-2007 y el programa de empleo para jóvenes titulados, que en el Convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Mieres se disponía que la Entidad local estaba obligada a realizar labores de difusión de la puesta en marcha, ejecución y resultados de los planes de empleo locales, sin que entre los documentos aportados figurase ninguno que permitiera deducir que se había efectuado algún tipo de publicidad, en boletines oficiales, periódicos u otros medios de divulgación, de las convocatorias concretas de cada una de las diferentes ofertas de empleo que se hubieran realizado.

Por ello, se recomendó al Ayuntamiento de Mieres que, en adelante, se publiquen todas las convocatorias para cubrir plazas en esa corporación en el tablón de anuncios y también en el boletín oficial correspondiente (06051844).



Defensor del Pueblo

1.1.3.7. Ayuntamiento de Parla (Madrid)

Recomendación para que se incremente la dotación de medios de la Policía Local, destinados a la prevención de los delitos e infracciones administrativas relacionadas con el consumo de drogas en la vía pública, y el paseo de perros peligrosos sin correa ni bozal en las calles y plazas del municipio.

Como consecuencia de la investigación de la queja de un ciudadano, se pudieron constatar las necesidades de mejora de medios en el municipio de Parla, en los aspectos a que se refiere la recomendación (06038829).

1.1.3.8. Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma (Santa Cruz de Tenerife)

Recomendación para que se incoen con la debida diligencia los expedientes disciplinarios relativos a los hechos constitutivos de faltas leves, graves o muy graves, a fin de evitar que los hechos que fueron denunciados en tiempo y forma por las personas perjudicadas, bien ante la jurisdicción, bien ante la propia Administración, no sean objeto del oportuno reproche penal y/o disciplinario administrativo, a causa de la prescripción imputable a un mal funcionamiento de los órganos competentes de la Administración, que demoran la incoación del expediente, no ya de los hechos que se denuncian ante ella, sino incluso de aquellos por los que se formula denuncia o querrela penal.

En la tramitación de un antiguo expediente, que data del año 1997, se pudo constatar que tres policías locales del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma fueron finalmente condenados, por las lesiones que le ocasionaron en fecha 16 de octubre de 1997 a un ciudadano. Formulada sugerencia desde la Institución para que se incoara expediente



Defensor del Pueblo

disciplinario a los referidos funcionarios, como autores de una falta grave por abuso de autoridad, fue rechazada por el Ayuntamiento por estar prescrita la infracción disciplinaria, al no haberse iniciado antes del transcurso de dos años, desde la fecha de los hechos que dieron lugar a la condena, un expediente disciplinario por la responsabilidad administrativa. Ante la circunstancia descrita, se formuló la recomendación indicada para evitar que en un futuro se repitan impunidades como las producidas (9717448).

1.1.3.9. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)

Recomendación sobre adopción de las medidas oportunas, para una correcta ordenación del estacionamiento de camiones en las vías urbanas del municipio, y para la señalización de los lugares autorizados expresamente para dicho estacionamiento, evitando la inseguridad jurídica que se deriva de la ordenación actual.

Como consecuencia de la investigación de la queja de una ciudadana, se pudo constatar la inseguridad jurídica que se deriva de la ordenación del estacionamiento de camiones en el municipio de Torrelavega (Cantabria). En efecto, indicó en su momento el indicado Ayuntamiento que la Avenida Fernando Arce, que circunda al mercado nacional de ganados, es una zona habilitada expresamente por el Ayuntamiento para el estacionamiento de camiones, pero no se aportó ningún documento que acreditase lo que se afirmaba, a pesar de que se solicitó expresamente por la Institución. Por otra parte, en las entradas del municipio existen señales que informan de la prohibición de aparcar camiones en el casco urbano, y de que el único lugar habilitado para el estacionamiento de camiones es el denominado aparcamiento de La Lechera. Dado que existe contradicción entre la previsión general de prohibición de aparcamiento de camiones y el aparcamiento tolerado -pero no autorizado expresamente- que existe en diversas zonas del municipio,



Defensor del Pueblo

resultaba necesario formular la recomendación de referencia para otorgar seguridad jurídica a todos los afectados (05039911).

1.1.3.10. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres)

Recomendación sobre publicidad de las convocatorias selectivas.

Se tuvo conocimiento a través de una queja, de que las bases para la provisión de una plaza de enfermería para la residencia de ancianos dependiente del Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres), fueron objeto de publicidad en el *Boletín Oficial de la Provincia*, sin que constase que dicha convocatoria selectiva se hubiera publicado, además, en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que hubiera dotado al procedimiento selectivo de una mayor y adecuada divulgación, por lo que se recomendó al citado Ayuntamiento que, en adelante, se publiciten, en los boletines oficiales correspondientes, las convocatorias selectivas que lleve a cabo, según lo establecido en el artículo 97, párrafo 1º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y en el artículo 6 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se regulan las reglas básicas y programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local, en relación con el artículo 91.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y con los artículos 14 y 103.1 de la Constitución (06037640).

1.1.3.11. Diputación Provincial de Ávila

Recomendación sobre la oportunidad de que, en las solicitudes de servicio de ayuda a domicilio, se valore la conveniencia de facilitar a los interesados información sobre el lugar que ocupan en la lista de espera, y que se dicte resolución motivada, haciendo constar, además de la



Defensor del Pueblo

estimación favorable de la solicitud, la puntuación asignada conforme al baremo aplicable y que, además, dicha resolución sea notificada a los interesados con indicación de los recursos que pueden interponer.

Como quiera que el informe emitido por los servicios sociales de la Diputación Provincial, en contestación a una solicitud de prestación de ayuda a domicilio formulada por una ciudadana, se limitaba a señalar que dicha persona se hallaba en lista de espera por no alcanzar la puntuación requerida para hacer efectiva la prestación, pero sin hacer referencia al lugar que la interesada ocupaba en esa lista de espera, ni tampoco a la puntuación obtenida, se estimó procedente formular una recomendación a dicha Administración, recordando a la misma la obligatoriedad de dictar resolución motivada en las solicitudes planteadas por los interesados, resolución que ha de notificarse haciendo constar los recursos procedentes (06024181).

1.1.4. Otros

1.1.4.1. Colegio de Abogados de Valencia

Recomendación sobre la asignación de un letrado especialista al Turno de Oficio de Menores.

Con motivo de la investigación de oficio iniciada ante el Colegio de Abogados de Valencia, a raíz de la denuncia en diversos medios de comunicación, efectuada por el letrado responsable de la Sección de Menores del Colegio de Abogados de Valencia, sobre la escasez de medios personales y materiales de los que adolecía la Jurisdicción de Menores en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se recomendó a la citada Corporación que ampliase el servicio del turno de oficio de menores y, en particular, que lo dotase con abogados especialistas para asistir a los menores que acuden a la Fiscalía para ser explorados (06011274).



Defensor del Pueblo

1.2. Recomendaciones rechazadas

1.2.1. Administración General del Estado

1.2.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que la suscripción del seguro médico se exija en el momento de la expedición del visado de estancia y no en el de la solicitud.

Se inició por esta Institución la correspondiente investigación, en relación con el requisito contemplado en la Instrucción consular común que establece que, para la concesión de un visado, debe aportarse documentación acreditativa de la suscripción de un seguro médico, en el momento de la expedición.

Esta suscripción no incide en la tramitación del visado y además perjudica económicamente a los solicitantes, especialmente cuando la petición es denegada. Por ello, se recomendó que los consulados y secciones consulares informen a los solicitantes de que deberán acreditar la suscripción del seguro en el caso de que la resolución de su petición de visado sea favorable, especificándose que hasta tanto acrediten tal suscripción no les será expedido el mismo, sin requerir, en consecuencia, la suscripción con anterioridad a la resolución del visado (05021860).

Recomendación para la no aplicación subsidiaria del artículo 39.e) del Reglamento de extranjería a la reagrupación de ascendientes en régimen comunitario.



Defensor del Pueblo

Se tramitó en esta Institución una queja, en la que la interesada manifestaba su disconformidad con la resolución por la que se denegaba a su madre el visado de estancia en régimen comunitario, por no acreditar dependencia económica. La Administración basaba su decisión en que no constaban envíos mensuales de dinero, conforme al artículo 39 del Reglamento de extranjería.

Sin embargo, la Institución apreció que los envíos habían comenzado durante el año anterior a la petición de visado, en cuantía suficiente para su manutención en Ecuador y para inferir la mencionada dependencia económica. Por ello, se recomendó que para examinar si el ascendiente de un ciudadano de la Unión o de su cónyuge, que pretende fijar su residencia en España al amparo de lo previsto en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, está a cargo de los mismos, se tenga en cuenta lo dispuesto en reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, lo que resulta incompatible con la aplicación subsidiaria en estos casos de los requisitos exigidos para el régimen general de extranjería en el artículo 39.e) del vigente Reglamento de extranjería (07005531).

1.2.1.2. Ministerio del Interior

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre la modificación del Reglamento de provisión de destinos del personal del Instituto armado.

Diversos miembros del Instituto armado expresaron su inquietud ante el Defensor del Pueblo, en relación con los destinos que puedan ocupar cuando hayan sido declarados con insuficiencia de condiciones psico-físicas. Esta Institución, tras solicitar información sobre el estado de tramitación en el que se encuentra el proyecto de Orden Ministerial de



Defensor del Pueblo

desarrollo del Reglamento de provisión de destinos, recomendó a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que se agilicen los trabajos necesarios para que, a la mayor brevedad posible, se lleve a cabo el desarrollo del Reglamento de provisión de destinos del personal de la Guardia Civil, a fin de que, además de otras cuestiones, se regulen las limitaciones para ocupar determinados destinos de los guardias civiles que hayan sido declarados con insuficiencia de condiciones psicofísicas, a las que se refiere el artículo 8 de la citada norma reglamentaria (0411633).

1.2.1.3. Ministerio de Justicia

Recomendación sobre la adopción de medidas necesarias, para resolver el retraso generalizado que padece la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, en la resolución de asuntos.

A través de la queja formulada por un ciudadano, se constató que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, mantiene una demora generalizada en la adopción de resoluciones de entre cinco o seis años, por lo que se formuló una recomendación para que, en el seno de la Comisión Mixta Ministerio de Justicia-Consejo General del Poder Judicial, se adopten de forma urgente las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el derecho fundamental de los justiciables a un proceso sin dilaciones indebidas (0419226).

- Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.



Defensor del Pueblo

Esta Institución tramitó ante la Secretaría de Estado de Justicia las quejas formuladas por jueces sustitutos y magistrados suplentes que habían prestado servicios, respectivamente, en las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Extremadura y que no habían percibido las cantidades que se les adeudaban por las suplencias y sustituciones realizadas.

El Ministerio entendió que los correspondientes nombramientos se habían realizado viciados de nulidad, al haberse prescindido del procedimiento, por no contar con crédito válido para este fin, por lo que, al no haberse contraído la correspondiente obligación jurídica con sujeción a la ley, no se podía proceder a efectuar el pago de las retribuciones debidas a estos funcionarios.

El Defensor del Pueblo hizo saber al departamento que consideraba necesario que se reparase el daño causado a estos servidores públicos, y recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que, en los términos que contemplan el artículo 41.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 106.2 de la Constitución Española, los artículos 139.1 y 142.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, se iniciase de oficio el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, a los efectos de determinar, en su caso, la lesión producida en los bienes o derechos de los perjudicados, así como el daño económico que había supuesto para los afectados el hecho de haber ejercido las funciones de jueces sustitutos y magistrados suplentes para las que fueron nombrados, sin percibir las retribuciones debidas, al haberse realizado los llamamientos -tal como había señalado el citado órgano superior en sus



Defensor del Pueblo

informes- sin ajustarse al procedimiento descrito y sin contar con crédito presupuestario previo (07014240).

1.2.1.4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Recomendación para que se modifique el Real Decreto 240/2007 en lo relativo a la reagrupación familiar de ascendientes de ciudadanos españoles.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, se recibieron en esta Institución varias quejas con relación al nuevo tratamiento que la norma otorga a los ascendientes de ciudadanos españoles. La citada norma asimila a los ascendientes de los españoles con los familiares de ciudadanos extranjeros de países no comunitarios, que se rigen por el llamado régimen general.

La Institución apreció que esta regulación hacía de peor condición a los ascendientes de españoles que a los ascendientes de otros ciudadanos de la Unión. Por ello, se recomendó que se promueva la oportuna modificación para dejar sin efecto el apartado 2 de la disposición adicional vigésima del Real Decreto 240/2007, disponiendo que la reagrupación familiar de ascendientes directos de ciudadano español, o de su cónyuge, se regirá por lo previsto en el artículo 2 del citado real decreto (07015567).

- Dirección General de Inmigración

Recomendación para que se tramiten las tarjetas de residencia por circunstancias excepcionales, solicitadas por progenitores extranjeros de menores de edad españoles que se hallen en situación irregular, y para que se estime esta circunstancia como indicativa de arraigo.



Defensor del Pueblo

El análisis de varias quejas en el que se planteaba la situación de indocumentación de progenitores de menores de edad de nacionalidad española, a los que se denegaban autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, por no cumplir con los requisitos y plazos establecidos en los artículos 45 y 46 del Reglamento de extranjería, llevó, tras la oportuna investigación, a recomendar que se admitan y tramiten las solicitudes de tarjetas de residencia por circunstancias excepcionales solicitadas por progenitores extranjeros, en situación documental irregular, de menores de edad españoles.

También se recomendó que se considere la citada circunstancia como suficiente a los efectos del artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, sin necesidad de que el interesado deba acreditar encontrarse en alguno de los supuestos específicamente contemplados en el artículo 45 del Reglamento de extranjería (07016036).

1.2.1.5. Varios departamentos ministeriales

- Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia; Subsecretaría del Ministerio de Fomento, y Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Recomendaciones sobre reconocimiento de las atribuciones profesionales de los ingenieros químicos.

El artículo 103 de la Constitución Española establece que las administraciones públicas sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Estos mismos principios son recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de



Defensor del Pueblo

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prevé la irrenunciabilidad de la competencia.

Desde el año 2001 esta Institución se ha dirigido en varias ocasiones a los Ministerios de Educación y Ciencia, de Fomento, de Industria, Turismo y Comercio, y de la Presidencia. Todos han estimado que participarían en el proceso pero que la iniciativa no les corresponde. Por consiguiente, se recomendó que, de acuerdo con el mandato del artículo 103 de la Constitución Española, se proceda a la necesaria coordinación entre los distintos departamentos ministeriales de esa Administración pública, y se proceda a dar cumplimiento a lo ordenado por la disposición final tercera de la Ley 12/1986, de 1 de abril, regulando las atribuciones profesionales de los ingenieros químicos (0104976).

1.2.2. Administración autonómica

1.2.2.1. Principado de Asturias

- Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad

Recomendación sobre la formación de los bomberos que prestan el servicio de extinción de incendios.

A través de una queja se tuvo conocimiento de la negativa de un empleado de la entidad pública Bomberos de Asturias a acatar la orden que se le había impartido, de que subiera a un helicóptero para acudir a una emergencia forestal, porque no había recibido la adecuada preparación que requiere este tipo de incendios y el citado medio de transporte.

Esta Institución, sin entrar en la decisión de incoación al interesado de un expediente disciplinario, ni de la adecuación o no a Derecho de la



Defensor del Pueblo

sanción que se le había impuesto, ya que el asunto había sido sometido a la jurisdicción, intervino para recomendar a la entonces Consejería de Justicia, Seguridad y Relaciones Exteriores del Principado de Asturias que, dadas las peculiaridades que tiene la extinción de incendios forestales con la utilización de medios aéreos, se adopten las medidas oportunas para que no suban a los helicópteros quienes no hayan realizado, previamente, el correspondiente curso específico y recibido las adecuadas enseñanzas y preparación (06046625).

1.2.2.2. Comunidad de Castilla y León

- Consejería de Medio Ambiente

Recomendaciones sobre el cómputo de la prescripción en materia de sanciones administrativas.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, que compute el plazo de prescripción de las sanciones administrativas impuestas en los procedimientos de su competencia, desde el día siguiente al de finalización del plazo para resolver el recurso de alzada y, por tanto, en el que adquiere firmeza la resolución sancionadora, en aplicación de los principios interpretativos contenidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española, de los criterios fijados en el artículo 117 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia (05020208 y 05024040).

1.2.2.3. Comunidad de Madrid

- Consejería de Educación



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre mejora de la seguridad y puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal de posibles hechos delictivos que tengan lugar en centros docentes.

Dadas las deficiencias puestas de manifiesto en el control del acceso de personas, ajenas a los mismos, a las instalaciones de los centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, de la Comunidad de Madrid, y puesto que los órganos de gobierno de los mismos parecían carecer de instrucciones tendentes a procurar su intervención activa en supuestos en los que los profesores sufran agresiones en el entorno escolar, se recomendó al citado departamento la adopción de iniciativas ante las autoridades gubernativas y locales, dirigidas a mejorar la seguridad dentro de los recintos escolares y en su entorno inmediato, así como a apoyar a los profesores en los supuestos de agresiones indicados, poniendo los hechos presuntamente delictivos en conocimiento del Ministerio Fiscal o apoyando activamente a los mismos, a través de la formulación de denuncias y personación en los procedimientos resultantes (06031414).

- Consejería de Presidencia

Recomendación sobre medidas para corregir las irregularidades en el Palacio Municipal de Hielo de Madrid.

Como consecuencia de una serie de quejas formuladas, por ciudadanos afectados por la construcción y puesta en funcionamiento del Palacio Municipal de Hielo de Madrid, el Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, para que en el ejercicio de sus competencias, procediese con rapidez a la comprobación de las superficies comerciales de restauración y de ocio, y del número de plazas de aparcamiento realmente construidas y de su adecuación a las autorizaciones oportunas, así como que de



Defensor del Pueblo

resultas de la comprobación efectuada, iniciasen, en su caso, los procedimientos de regularización precisos (0315183).

1.2.2.4. Comunitat Valenciana

- Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre el incremento de las partidas presupuestarias, necesarias para la ejecución de medidas impuestas a menores, en aplicación de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores.

Ante las constatadas dificultades para ejecutar adecuadamente en la Comunitat Valenciana las medidas que se imponen a los menores en aplicación de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores, se recomendó el incremento de sus partidas presupuestarias que permitan la creación de los centros de internamiento que sean necesarios, para favorecer el ingreso del menor en el centro más cercano a su domicilio, la creación de plazas en número suficiente para evitar que menores con sentencia firme estén a la espera de cumplir la medida impuesta, la creación de plazas para el tratamiento de menores drogodependientes y el cumplimiento de la medida terapéutica de desintoxicación, la creación del número suficiente de técnicos encargados de controlar el cumplimiento de las medidas de libertad vigilada y el resto de las que se ejecuta en medio abierto, entre otras (06011274).

1.2.3. Administración local

1.2.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre anulación de las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de los ejercicios 2000 a 2002, notificados a los contribuyentes en el año 2006, ya prescritas.

La confusión se genera a partir del momento en que la liquidación del IBI precisa con carácter previo el establecimiento del valor catastral de un inmueble, puesto que dicho valor forma la base imponible de la liquidación.

La Dirección General del Catastro a través de la Gerencia Territorial del Catastro de Madrid, notifica las valoraciones de los inmuebles en el año 2001, y según la normativa catastral, dichas valoraciones entran en vigor a partir del ejercicio posterior a su notificación.

Pero las valoraciones atribuidas a los inmuebles no sólo se relacionan con un impuesto local como el IBI, sino con numerosas figuras tributarias, desde tasas hasta el IRPF, y otros efectos extra fiscales.

A pesar de tratarse de procedimientos diferentes, la Administración municipal pretende utilizar la notificación del catastro como un acto idóneo para la interrupción de la prescripción para la liquidación del tributo y la notificación de dicha liquidación. Pero tanto la notificación catastral como la notificación de la liquidación del impuesto, deben realizarse con respeto de los plazos establecidos para la prescripción de los tributos, ya que si el plazo de prescripción está establecido en cuatro años y la notificación catastral apura dicho plazo, entender idónea esta notificación para la interrupción de la prescripción para liquidar el IBI convierte, de facto, un plazo de cuatro años en uno de ocho.

Así ha sucedido en este supuesto, en el que se liquidan ejercicios de cinco, seis y siete años anteriores, amparándose en la fecha en que se notificó la valoración catastral, y demorándose ambas administraciones casi al límite del plazo legal de la prescripción. Esta actuación responde a



Defensor del Pueblo

un funcionamiento irregular de los entes administrativos, no imputable al ciudadano y que no puede verse perjudicado por ella.

En la presente recomendación entran en juego los principios constitucionales de seguridad jurídica -a través de una de sus manifestaciones más evidentes: el instituto de la prescripción-, la capacidad económica y el derecho a la legítima defensa. Por otro lado, las obligaciones de la Administración en general, y de la administración tributaria en particular, vienen impuestas tanto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LRJPAC- como por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), y en ambas se recoge como principio que rige el funcionamiento de dichas administraciones, las de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con el principio de eficacia con respeto en su actuación a los principios de buena fe y de confianza legítima. En concreto, la administración tributaria debe informar y asistir a los obligados tributarios sobre el ejercicio de sus derechos y obligaciones tributarias, y facilitar que el cumplimiento de dichas obligaciones se lleven a cabo en la forma menos gravosa para estos.

Así, para que el ciudadano pueda mantener la confianza y la buena fe en la actuación de las administraciones, dichos principios deben presidir todas las actuaciones, puesto que las exorbitantes facultades que ostenta la Administración la sitúan en una posición de prevalencia con respecto a la del contribuyente. Los principios citados se manifiestan de modo concreto, y en el ámbito tributario en institutos tales como la prescripción, la práctica de notificaciones, la diligencia en la tramitación de los expedientes, y el respeto al derecho a que el contribuyente defienda sus intereses.

Puesto que la obligatoria diligencia debe encontrarse en toda actuación administrativa, la demora en realizar los actos de liquidación, o



Defensor del Pueblo

en la práctica de las notificaciones correspondientes a estas, no puede originar situaciones de pendencia indeterminada en el tiempo, ni es admisible, en orden a respetar el principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la Constitución Española que se demore la Administración en realizar sus cometidos apurando los plazos que la ley confiere, causando indefensión al contribuyente.

Íntimamente relacionado con la prescripción, se encuentra el principio de capacidad económica, pues dicha capacidad no solo ha de existir, sino que debe hacerlo de forma coetánea a la imposición del tributo, ya que la capacidad económica se grava cuando ésta es actual.

Se trata de impedir, pues, que la Administración pueda mantenerse ineficaz en el ejercicio de sus potestades más allá de un límite razonable de tiempo, causando con ello al sujeto pasivo una distorsión en el cumplimiento de la obligación de todo ciudadano de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo tanto, la conjunción de ambos principios y el carácter objetivo de la prescripción, impiden que sea el particular el que sufra las consecuencias negativas del funcionamiento anormal de alguna de las administraciones públicas implicadas. Y establecida así la prescripción como garantía, es la Administración la que debe apreciar, de oficio, la concurrencia de los supuestos de prescripción del tributo, sin que sea preciso que el sujeto pasivo lo alegue. Así, la prescripción tiene lugar, *ex lege*, cuando la Administración no practica la liquidación en el plazo de cuatro años, o no exige el pago en ese tiempo.

Llegados a este punto, es preciso indicar cuándo se produce el inicio de ese cómputo, que varía según se trate del derecho a liquidar o a exigir el pago. En el concreto caso del Impuesto sobre bienes inmuebles (en adelante, IBI), el cómputo se inicia con el devengo del impuesto, establecido por el artículo 75 del texto refundido de la Ley de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), el día uno de enero de cada ejercicio. Y en el segundo caso, el día siguiente al último día de pago en



Defensor del Pueblo

periodo voluntario de la liquidación. La prescripción puede, no obstante, ser interrumpida, siempre que se produzca un acto idóneo para ello. Y se considera idóneo aquel acto administrativo que tenga la finalidad concreta descrita por la ley: liquidación o cobro, y sea realizado con conocimiento formal del sujeto pasivo. Por lo expuesto, el Tribunal Supremo estableció en Sentencia de 03 de febrero de 2004 que al tratarse de un “acto limitativo y restrictivo” no puede tener esta consideración cualquier acto que se notifique al sujeto pasivo, sino que precisa de reunir la condición de estar expresamente dirigido a iniciar o proseguir un procedimiento de liquidación o cobro.

En los supuestos estudiados, se pretende conferir carácter interruptivo de la prescripción a efectos del IBI a la notificación de valor catastral, por lo que es necesario estudiar la idoneidad de dicho acto para tal fin.

Según el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, TRLC), los actos dictados como consecuencia de las declaraciones o comunicaciones se notificarán de acuerdo con lo previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y tendrán efectividad el día siguiente a aquél en que se produjeron los hechos, actos o negocios que originan la incorporación catastral, con independencia del momento en que se notifiquen. Pero aunque tengan una eficacia catastral inmediata, no supeditada a su notificación, no surtirán efectos hasta el devengo del impuesto inmediatamente posterior, por establecerlo así el artículo 75.3 del TRLHL.

Pero es que, además, en la notificación que practican las autoridades catastrales no indica con claridad cuáles van a ser los efectos de esta nueva valoración, ni, de forma específica, como si se produce en otras ocasiones, que el acto administrativo notificado afecta al IBI en particular, por lo que deviene inidóneo para la finalidad pretendida, sobre



Defensor del Pueblo

todo, teniendo en cuenta que los sujetos pasivos no conocían cuál era dicha finalidad, y que, por lo tanto, no tuvieron la posibilidad de impugnar o actuar contra dicho acto a efectos del impuesto, lo que supone una vulneración del derecho a defender sus propios intereses.

Adicionalmente hay que respetar unos contenidos mínimos en las resoluciones que permitan al interesado conocer los efectos de las mismas, puesto que la idoneidad del acto está relacionada, directamente y a efectos de esta prescripción, con la posibilidad de que se cumpla con la obligación de informar y orientar al sujeto pasivo acerca de los medios de impugnación y defensa.

Conviene diferenciar, llegados a este punto, la gestión catastral de la gestión tributaria, que en el IBI aparecen perfectamente delimitadas aunque tengan puntos de conexión. La catastral comprende las actuaciones tendentes, según el artículo 4 del TRLC, a la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario y especialmente a la difusión de la información catastral, cuya competencia corresponde a la Dirección General del Catastro, ya sea directamente o a través de los órganos con quienes establezca colaboración, mientras que la tributaria comprende el conjunto de operaciones tendentes a la liquidación y a la recaudación del IBI, así como a la revisión de aquellos actos que hayan sido dictados en vía de gestión, competencia esta reservada a los ayuntamientos.

Adicionalmente, en la notificación de la liquidación, presenta irregularidades, puesto que no identifica el ejercicio que se liquida, señalando en el cuerpo de la liquidación un ejercicio diferente del que aparece identificado en el encabezado, resultando confuso y contrario a derecho (06008306 y otros).

1.2.3.2. Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid)



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre la necesidad de limitar los niveles de ruido en las fiestas patronales.

En atención a la queja formulada por vecinos de la localidad de Las Rozas (Madrid), sobre las molestias acústicas generadas por el funcionamiento de una serie de instalaciones ubicadas en el casco urbano, con motivo de las fiestas patronales y otros eventos, hasta altas horas de la madrugada, el Defensor del Pueblo consideró oportuno dirigir una recomendación al Ayuntamiento de la citada localidad para que se cursen debidamente las denuncias telefónicas efectuadas ante la Policía Local y los escritos dirigidos al Alcalde; con comunicación en particular a las Concejalías de Fiestas y de Medio Ambiente, y que se atiendan las reclamaciones presentadas, en consideración a los artículos 43, 45 y 47 de la Constitución, relativos a los derechos a vivir en toda época del año dignamente en un ambiente adecuado y salubre, y al contenido de la legislación estatal y autonómica en materia de ruido (0500160).

1.2.3.3. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre el cambio del sistema de cálculo de la tasa por paso de vehículos para el ejercicio 2006 y siguientes, con la introducción de la modificación en la Ordenanza Fiscal correspondiente, de una fórmula polinómica que pretende gravar el verdadero aprovechamiento del dominio público.

El Ayuntamiento de Madrid justificó la implantación del nuevo sistema de cálculo en dos hechos: la existencia de otros municipios que han implantado un sistema similar y el incremento porcentual del IPC en un 33,4 por 100 frente al 8,76 por 100 de subida de las tasas en la última década. Partiendo de esta información, se considera que la referencia al Índice de precios de consumo en relación con un tributo no parece la idónea, a no ser que se establezca con carácter general para todos ellos,



Defensor del Pueblo

puesto que otros impuestos locales, como el Impuesto sobre bienes inmuebles o el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica no tienen relación con dicho índice, sino que han incrementado sus tarifas muy por encima del dato señalado y con independencia de él. Sin olvidar las especiales dificultades que supone fijar las tarifas por la utilización privativa del dominio público, considerando que son bienes que no están en el mercado, es, sin embargo, bien conocida la estrecha vinculación existente entre el proceso de cuantificación de la tasa y el principio de equivalencia, dado el carácter esencialmente retributivo de este tributo.

Por ello entiende esta Institución que sería más ajustado aplicar un criterio de real capacidad económica, máxime si se utiliza un sistema de autoliquidación, introduciendo en la fórmula los metros reales del aparcamiento, o del número de plazas del mismo, y del uso particular o comercial de las plazas, como factor de corrección, y no la aplicación de tramos, puesto que la existencia de plazas de garaje en el interior de los inmuebles de uso residencial contribuyen a paliar un problema real de aparcamiento en la villa. Por lo que se procedió a recomendar al Ayuntamiento que se modifique la Ordenanza, adecuando el elemento "S" de la fórmula polinómica establecida, para adecuarlo a los metros reales del aprovechamiento para cada particular, así como la adaptación de los tramos al número real de metros y la aplicación de factores correctores ajustados a la realidad singular de la liquidación, y no meramente a factores generales (06032839 y otros).

1.2.3.4. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo (Cantabria)

Recomendación para que se garantice el espacio reservado a los peatones en las aceras mediante la colocación de bolardos.

En la tramitación de una queja se pudo constatar, en particular a través de la abundante prueba fotográfica remitida por el interesado, que



Defensor del Pueblo

se aparcaba en diversos lugares del mencionado municipio interfiriendo el paso a los peatones, sin que tales infracciones hubieran sido sancionadas a tenor de los informes recibidos de las diversas administraciones con las que se abrió investigación. Por ello, se valoró la conveniencia de formular la recomendación indicada (05013576).

1.2.3.5. Ayuntamiento de Oleiros (A Coruña)

Recomendación sobre observancia del derecho de los ciudadanos a que las comunicaciones que se les dirijan, estén redactadas en la lengua cooficial de su elección.

De la resolución del Ayuntamiento, basada en una interpretación parcial de la normativa procedimental vigente y de su propia Ordenanza sobre uso del gallego, se desprendía que por el citado Ayuntamiento no se reconocía el derecho de los ciudadanos a obtener la traducción al castellano de los documentos que se les dirijan por las administraciones públicas, redactados inicialmente en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se recomendó al citado Ayuntamiento que en lo sucesivo observe la obligación que le incumbe al relacionarse con los ciudadanos de respetar sus derechos lingüísticos y, en concreto, su derecho a que las comunicaciones que se les dirijan estén redactadas en la lengua oficial de su elección, en los términos en que tal derecho viene contemplado en la Ordenanza sobre uso del gallego en la Administración municipal de Oleiros, aprobada por Acuerdo plenario del Ayuntamiento de 29 de enero de 2004 y, con anterioridad, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07023894).

1.2.3.6. Ayuntamiento de Zaragoza



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa en un expediente de responsabilidad patrimonial.

Iniciado expediente de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento, la tramitación del mismo quedó en suspenso en razón de una resolución judicial posteriormente casada por el Tribunal Supremo. Dado que, pese a la anterior circunstancia, el expediente proseguía sin resolverse, se recomendó al citado Ayuntamiento que proceda a la tramitación y resolución del mismo (06030351).

1.2.4. Otros

1.2.4.1. Consejo General del Poder Judicial

Recomendación sobre la adopción de medidas necesarias para resolver el retraso generalizado que padece la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, en la resolución de asuntos.

A través de la queja formulada por un ciudadano, se constató que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, mantiene una demora generalizada en la adopción de resoluciones de entre cinco o seis años, por lo que se formuló una recomendación para que, en el seno de la Comisión Mixta Ministerio de Justicia-Consejo General del Poder Judicial, se adopten de forma urgente las medidas necesarias y adecuadas para garantizar el derecho fundamental de los justiciables a un proceso sin dilaciones indebidas (0419226).



Defensor del Pueblo

1.3. Recomendaciones pendientes

1.3.1. Administración General del Estado

1.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Secretaría General para la Administración Pública

Recomendación sobre valoración como méritos de determinadas circunstancias que afectan a la conciliación de la vida familiar y laboral.

Dado que el contenido de la letra a) del apartado 2 del artículo 44 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, solamente permite valorar, como mérito referido a la conciliación de la vida familiar y laboral, el destino previo del cónyuge funcionario, quedan excluidas para la obtención de puntos las parejas de hecho, puesto que ello no está previsto en la citada norma, ni puede deducirse de otros principios generales del Derecho de orden superior a los reglamentos de la Administración, por lo que, a juicio del Defensor del Pueblo, se está produciendo una desigualdad de hecho sin una razón jurídica, objetiva, económica, o proporcional que la justifique, toda vez que se trata de apoyar la conciliación familiar y profesional del funcionario que participa en un concurso de traslados.

Como, por otra parte, las normas en general y en particular el referido precepto han de ser interpretadas de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Código Civil, se ha recomendado a la Secretaría General para la Administración Pública que se realice una interpretación analógica del citado artículo, entendiendo que en esa



Defensor del Pueblo

referencia al cónyuge figura incluido, por asimilación, el conviviente de hecho si la unión se halla efectivamente consolidada.

Igualmente se ha recomendado que, en el supuesto de que no se considere posible realizar tal interpretación, se adopten las medidas necesarias para proceder a la correspondiente modificación, de forma que se incluya en dicho precepto reglamentario la expresión “otro miembro de la pareja de hecho funcionario” o similar, con lo que se eliminaría la discriminación que ahora se está produciendo (07016119).

Recomendación sobre modificación de fechas de examen para el ingreso en la Función pública por causa de fuerza mayor.

Se ha venido constatando en los últimos tiempos la aprobación de normas de diverso rango, que contienen preceptos con los que se pretende avanzar en la consecución de una efectiva igualdad en los procedimientos para el acceso a la Función pública, en cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 23.2 de la Constitución, en relación con el artículo 14, habiéndose dictado, incluso, medidas de discriminación positiva con el carácter de normas básicas, como las contenidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por lo que se recomendó, en esta línea, a la Secretaría General para la Administración Pública que en las bases que han de regir los procesos selectivos para ingresar o acceder a los distintos cuerpos, escalas, subescalas, clases y categorías que dependen de ese departamento, se incluya un apartado en el que se establezca que será considerada causa de fuerza mayor, y dará lugar a un segundo llamamiento, la coincidencia del parto de las aspirantes con el día de celebración de alguna prueba en la que tengan que participar.

Igualmente, y con el fin de conseguir una homogeneización en las decisiones que adopten en el futuro los demás órganos seleccionadores de la Administración del Estado y de las administraciones autonómicas y locales, se recomendó a dicho órgano superior que se utilicen los



Defensor del Pueblo

diferentes instrumentos que existen (mesas paritarias, conferencias sectoriales, convenios de colaboración, etc.), para que esta base, que pretende incrementar la igualdad efectiva de la mujer con el hombre en el ingreso al empleo público, sea incluida en las convocatorias que realicen las distintas administraciones (07018730).

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Recomendación sobre la admisibilidad de solicitudes de tarjetas de residencia al amparo del Real Decreto 240/2007.

Con ocasión de una investigación en relación con la queja presentada por un ciudadano español que inició los trámites de obtención de una tarjeta de residencia para su cónyuge, de origen cubano, se apreció que la Oficina de Extranjeros informaba de que era necesario volver a Cuba para tramitar un visado de entrada, por haber transcurrido más de tres meses desde la constitución del vínculo matrimonial y la fecha de la solicitud.

A la vista de lo expuesto en ésta y en otras quejas de similar tenor, se recomendó que se impartan instrucciones a la Oficina de Extranjeros de Palma de Mallorca, para que procedan a admitir a trámite las solicitudes de tarjeta de residencia de familiar de la Unión Europea, formuladas al amparo del Real Decreto 240/2007, con independencia del plazo transcurrido desde la entrada en territorio español del solicitante (07010479).

- Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Recomendación para que se documente a los menores extranjeros no acompañados, conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, con efectos desde el inicio de la tutela administrativa.



Defensor del Pueblo

Iniciada la investigación por la queja de un menor que había permanecido tutelado por una entidad de protección de menores melillense, durante más de un año, sin haber obtenido la preceptiva documentación, se formuló una recomendación para que en el caso de solicitudes de autorización de residencia formuladas por la entidad de protección a favor de menores extranjeros no acompañados, se expida la autorización de residencia prevista por el artículo 35.4 de la vigente Ley de extranjería, retro trayendo los efectos al momento en el que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores, y agilizando en la medida de lo posible la resolución de dichas solicitudes (06009340).

- Subdelegación del Gobierno en Alicante

Recomendación para que se modifiquen los criterios, aplicados en la resolución de los expedientes a favor de ciudadanos que cumplen los requisitos previstos en el artículo 40 de la Ley de extranjería.

Se recibió en esta Institución la queja de un empresario, que había formulado una solicitud de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena para un ciudadano de Mali, hijo de una residente legal, sin gestionar la oferta de empleo, por encontrarse dicho ciudadano en el supuesto previsto en el artículo 40.b) de la Ley de extranjería. La Administración denegó la solicitud por no acreditar el empresario la necesidad de contratar en origen a un trabajador extranjero.

Al apreciar que la cuestión tenía alcance general, se formuló una recomendación para que se modifiquen los criterios, aplicados en la resolución de los expedientes a favor de ciudadanos que cumplen los requisitos previstos por el artículo 40 de la Ley de extranjería, al no ser exigible que el empresario intente con carácter previo la contratación de españoles o extranjeros residentes en España (07020681).



Defensor del Pueblo

- Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Recomendación para que corrija la forma en que tramita los expedientes de repatriación, notifique debidamente a los menores las resoluciones, garantice su derecho a ser oídos en los expedientes y les proporcione asistencia jurídica independiente.

Como resultado de una queja que afectaba a dos menores marroquíes que se encontraban en un centro de acogida y que iban a ser repatriados sin haber sido oídos con anterioridad, conforme a lo previsto en el artículo 92 del Reglamento de extranjería, se advirtió que la situación afectaba a otros menores. Cuando se analizaron los casos con mayor detalle, se pusieron de manifiesto diversas disfunciones comunes a todos ellos.

En atención a la investigación realizada, se formularon las siguientes recomendaciones:

1^a. Que en los expedientes de repatriación de menores no acompañados que se tramiten por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, se oiga al menor en el marco del procedimiento administrativo que dicho organismo inicie.

2^a. Que se proceda a la revisión de las resoluciones de repatriación dictadas que se encuentran pendientes de ejecución, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la resolución, a fin de formalizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 92.4 del Real Decreto 2393/2004.

3^a. Que se notifiquen a los menores las resoluciones que pudieran recaer en los expedientes de repatriación, con indicación de los recursos que contra las mismas quepa interponer.



Defensor del Pueblo

4^a. Que se inicien los trámites para la firma de un Convenio de colaboración entre la Subdelegación del Gobierno en Barcelona y el Colegio de Abogados, en materia de asistencia jurídica a menores extranjeros no acompañados, a fin de que éstos cuenten con la debida asistencia jurídica en los procedimientos de repatriación que les afecten (07020500).

1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que se motiven las resoluciones denegatorias de visados de estudios conforme a Derecho.

Se recibió en esta Institución la queja de un ciudadano al que se había denegado un visado de estudios, sin que en la resolución constaran los mínimos elementos informativos que contempla el Reglamento de extranjería, al establecer que la resolución denegatoria del visado se notificará de forma que se garantice la información sobre su contenido, las normas que en Derecho la fundamenten, el recurso que contra ella proceda, el órgano ante el que hubiera de presentarlo y el plazo para interponerlo.

Así pues, se recomendó que se adopten medidas para asegurar que las resoluciones denegatorias de visados de estudios contengan, al menos, la información exigida en la disposición adicional sexta del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, en los términos anteriormente expuestos (06046157).

Recomendación sobre la correcta aplicación por las oficinas consulares del artículo 75.2 del Reglamento de extranjería.



Defensor del Pueblo

Se recibió la queja de una ciudadana en la que planteaba que su madre, residente legal en nuestro país, obtuvo una autorización de regreso para viajar a Colombia durante la renovación de su autorización de residencia. La autorización de regreso caducó y el Consulado de España en Bogotá denegó la solicitud de visado, por haber permanecido más de seis meses fuera del territorio español, a pesar de que afirmaba poder demostrar que fue debido a causas de fuerza mayor.

Realizadas las pertinentes actuaciones, se formuló recomendación para que las solicitudes de visado presentadas ante las misiones diplomáticas u oficinas consulares por extranjeros, con autorización de residencia en nuestro país que hayan permanecido fuera de España durante más de seis meses, sean admitidas a trámite, y se proceda a la concesión de los visados solicitados, una vez comprobado que la permanencia del extranjero fuera de España no ha determinado que la autoridad gubernativa dictase resolución de extinción de la correspondiente autorización de residencia (07011061).

1.3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

- Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación sobre la necesidad de adjuntar a los borradores de declaración que elabora la Agencia Tributaria un impreso, en el que consten los documentos que el interesado aporta para la realización de la misma.

El artículo 34 de la Ley General Tributaria establece como derecho del contribuyente el de ser informado y asistido por la administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. De este artículo deriva el servicio de ayuda al



Defensor del Pueblo

contribuyente que presta la Agencia Tributaria durante la campaña del Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Ahora bien, como quiera que los contribuyentes que solicitan de la Administración este tipo de ayuda, para así dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias, carecen de los conocimientos normativos precisos y de la práctica necesaria para realizar las operaciones que implica su liquidación, es necesario que reciban de la Administración la información necesaria que les permita conocer una serie de datos para comprobar si se les efectúa correctamente, como son los conceptos y cuantías por los que tienen derecho a deducciones, reducciones o descuentos de carácter personal o familiar, entre otras cuestiones.

Estas circunstancias determinan la recomendación formulada a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que se estudie la posibilidad de implantar, manteniendo el carácter no vinculante de los borradores que la Agencia elabora, un impreso en el que consten los documentos que el interesado entrega para la confección del borrador de liquidación de este impuesto, así como los datos familiares, y opción de tributación elegida, u otros datos con trascendencia fiscal. De esta forma, se daría mayor cumplimiento al principio de seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre el contribuyente y la administración tributaria (07005478).

1.3.1.4. Ministerio del Interior

- Secretaría de Estado de Seguridad

Recomendación sobre la necesidad de extremar la diligencia de las autoridades competentes en la comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares.



Defensor del Pueblo

Tras la investigación llevada a cabo por esta Institución sobre las causas del retraso o la falta de comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares, una vez identificada, se ha constatado que frecuentemente se debe a una descoordinación entre las administraciones competentes. Por ello, se recomendó al Ministerio del Interior que proponga, en el seno de la Comisión Nacional de Policía Judicial, el estudio de esta cuestión, para adoptar las medidas que procedan para su solución (07006836).

Recomendación sobre supresión de la exigencia de presentación de un certificado de pertenencia a un culto religioso, para la admisión de fotografías con velo destinadas a documentos de identidad oficiales.

Con ocasión de la tramitación de una queja, se apreció la existencia de un escrito en el que la Administración indicaba que para poder aparecer con el velo islámico o *hiyab* en las fotografías destinadas a los documentos oficiales de identidad, es necesario acreditar la pertenencia a ese culto religioso.

La Institución comprobó que la Administración admitía las fotografías efectuadas con velo, siempre que reúnan ciertas condiciones, por lo que no parecía que pudiera fundamentarse esta práctica en motivos de seguridad pública. Por ello, por directa aplicación de lo previsto en el artículo 16.2 de la Constitución, se ha recomendado que se suprima de las Instrucciones dictadas por la Secretaría de Estado de Seguridad, en esta materia, la necesidad de acreditar la pertenencia a una confesión religiosa en cualquier circunstancia para la admisión de fotografías destinadas a los documentos identificativos (07017324).

- Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación para que la comprobación del estado de los aparatos de televisión que los internos entregan a la administración penitenciaria



Defensor del Pueblo

para que custodie y gestione su transporte, se efectúe en su presencia y se deje constancia del mismo en el resguardo correspondiente que ha de ser entregado al interno, sin perjuicio de que también se haga expresa y obligada mención a tal estado en los libros internos, existentes en el almacén donde quedan depositados hasta su entrega a la empresa encargada de su transporte.

Con motivo de la presentación de una queja se pudo constatar que es práctica habitual que, cuando un recluso entrega un televisor para su transporte a otro centro, no se documente el estado en que se recibe dicho aparato, lo que puede suscitar controversias sobre su funcionamiento. De la investigación realizada se desprende la necesidad de que la administración penitenciaria modifique los procedimientos internos existentes, en materia de documentación, de la comprobación del estado del televisor que los reclusos entregan a la Administración para su transporte con ocasión de los traslados de centro penitenciario (05010538).

Recomendación para que si en una salida o estancia en hospital extrapenitenciario se prescribe un fármaco a un interno que no se le facilite en dicha salida, una vez en prisión se deje constancia en su historia clínica de la efectiva entrega del fármaco por la administración penitenciaria cuando ello sea posible.

Como consecuencia de una queja presentada, se pudo constatar que es práctica mantenida por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que no se deje constancia, en la historia clínica de los reclusos, de la entrega o no de aquellos fármacos que son prescritos por los médicos especialistas de los hospitales extrapenitenciarios donde son atendidos los reclusos. Parece necesario que la historia clínica recoja con fidelidad todos los hechos relevantes, por lo que la omisión indicada aconsejaba formular la recomendación de referencia (05040238).



Defensor del Pueblo

Recomendación para que, cuando los internos sean cambiados de módulo dentro de un mismo centro penitenciario, no sea interrumpida su asistencia a clase, de modo que se incorporen de forma automática al grupo que por nivel le corresponda en el nuevo módulo, sin que puedan aducirse motivos burocráticos para retrasar su incorporación.

Como consecuencia de la investigación de una queja se constataron las dificultades sufridas por un interno para asistir a la escuela, debido a que se había producido un cambio de módulo dentro del mismo centro penitenciario. En el caso concreto, el derecho a la educación del recluso se había visto impedido por razones burocráticas, lo que aconsejó la formulación de la recomendación de referencia (06009268).

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación para que la contratación de personal eventual en la Comisaría de Segovia no se limite a cubrir las vacantes que se producen durante los periodos vacacionales, siendo preciso en esos periodos de mayor demanda que la suma de funcionarios y personal eventual adecuadamente formado, sea superior a la de funcionarios y personal eventual que presta su servicio durante el resto del año, y para que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en la oficina del documento nacional de identidad y pasaporte en dicha Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07010665).



Defensor del Pueblo

Recomendación para que se incrementen los medios humanos y materiales de la oficina del documento nacional de identidad de Algeciras (Cádiz).

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07010667).

Recomendación para que se incrementen los medios humanos y materiales de la oficina del documento nacional de identidad de Alcalá de Henares (Madrid).

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07012332).

Recomendación para que se incrementen los medios humanos y materiales de la oficina del documento nacional de identidad de Mataró (Barcelona) y, al propio tiempo, para que se establezca un sistema de cita previa en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Mataró para la expedición del documento nacional de identidad y pasaporte.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a



Defensor del Pueblo

mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07016992).

Recomendación para que se incrementen las dotaciones de personal estable en las oficinas del documento nacional de identidad (DNI) y pasaporte, así como de medios técnicos, hasta garantizar la adecuada prestación del servicio, sin las colas que se vienen padeciendo, según la demanda de los ciudadanos y, al propio tiempo, para que el personal eventual que se viene contratando en los meses de verano en las oficinas del DNI y pasaporte, para suplir a los funcionarios que toman sus vacaciones, se contrate de modo que pueda incorporarse a finales de abril o principios de mayo para que ya esté formado en los meses en que se producen los mayores incrementos de solicitud de documentación por la proximidad de las vacaciones. Finalmente, para que en tanto se produce la deseada dotación de personal estable, se prorroguen los contratos del personal eventual que presta sus servicios en las oficinas del DNI y pasaporte que tienen previsto finalizar su contrato en el mes de diciembre.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07020955).

Recomendación para que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en las oficinas del documento nacional de identidad y pasaporte de las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía de Madrid y, al propio tiempo, para que la contratación de personal eventual no se limite a cubrir las vacantes que se producen durante los periodos vacacionales, siendo preciso en esos periodos de mayor demanda que la suma de funcionarios y personal eventual adecuadamente formado, sea superior a la



Defensor del Pueblo

de funcionarios y personal eventual que presta su servicio durante el resto del año.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07021090).

Recomendación para que se incremente y se adecue la plantilla de personal encargado de la oficina del documento nacional de identidad en la Comisaría de Las Palmas de Gran Canaria, para garantizar un servicio en el que no sea preciso aguardar más de lo razonable hasta conseguir un número de atención en el día, con hora señalada por cita previa.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07021323).

Recomendación para que la contratación de personal eventual en la Comisaría de Santa Cruz de Tenerife no se limite a cubrir las vacantes que se producen durante los periodos vacacionales, siendo preciso en esos periodos de mayor demanda que la suma de funcionarios y personal eventual adecuadamente formado, sea superior a la de funcionarios y personal eventual que presta su servicio durante el resto del año y, al mismo tiempo, para que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en la oficina del documento nacional de identidad y pasaporte en dicha Comisaría.



Defensor del Pueblo

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07021801).

Recomendación para que se incrementen las plantillas de los puestos de la Guardia Civil de Loeches, Anchuelo y Meco (Madrid).

Como consecuencia de la queja presentada por el Alcalde de Valverde de Alcalá (Madrid), se pudo constatar la necesidad de incremento de medios humanos de los puestos de la Guardia Civil más próximos al mencionado municipio (07022360).

Recomendación para que se incremente la plantilla estable de funcionarios en las oficinas del documento nacional de identidad en las Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Zaragoza, hasta garantizar la adecuada prestación del servicio a la demanda de los ciudadanos.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07024181).

Recomendación para que la contratación de personal eventual en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Igualada (Barcelona) no se limite a cubrir las vacantes que se producen durante los periodos vacacionales, siendo preciso en esos periodos de mayor demanda que la suma de funcionarios y personal eventual adecuadamente formado, sea superior a la de funcionarios y personal eventual que presta su servicio



Defensor del Pueblo

durante el resto del año y, al mismo tiempo, que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en la oficina del documento nacional de identidad y pasaporte en dicha Comisaría.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07024241).

Recomendación para que la contratación de personal eventual en las comisarías de Barcelona no se limite a cubrir las vacantes que se producen durante los periodos vacacionales, siendo preciso en esos periodos de mayor demanda que la suma de funcionarios y personal eventual adecuadamente formado, sea superior al de funcionarios y personal eventual que presta su servicio durante el resto del año y, al mismo tiempo, que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en dicha oficina.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07024354).

Recomendación para que se incrementen los medios materiales y humanos de la oficina del documento nacional de identidad de Lugo hasta la plena y satisfactoria prestación del servicio, que evite la formación de colas de madrugada o muy prolongadas durante el día.



Defensor del Pueblo

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07024877).

Recomendación para que se incremente y se adecue la plantilla de personal encargado de la oficina del documento nacional de identidad en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Alcira (Valencia), hasta garantizar un servicio en el que no sea preciso aguardar un tiempo excesivo para conseguir un número de atención en el día, con hora señalada o cita previa.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07025222).

Recomendación para que se establezca un sistema de cita previa en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Huesca para la expedición del documento nacional de identidad y, al mismo tiempo, que se incrementen los medios materiales y humanos en dicha oficina.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07025471).



Defensor del Pueblo

Recomendación para que se adecuen los medios materiales y humanos de la oficina del documento nacional de identidad de Logroño, hasta garantizar la satisfactoria prestación del servicio y, al mismo tiempo, para que se establezca el sistema de cita previa que evite a los ciudadanos desproporcionadas esperas sin la seguridad de ser atendido, expuestos a las inclemencias del tiempo y tensiones nerviosas, que perjudican la salud, el descanso y merman su tiempo de trabajo y ocio en la Comisaría de Logroño.

Como consecuencia de las graves carencias detectadas en las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, que han dado lugar a largas esperas y notables molestias para los ciudadanos, se han formulado diversas recomendaciones relativas a mejoras en el servicio e incremento de medios personales y materiales, entre las que se encuentra la de referencia (07025697).

Recomendación para que se subsanen las deficiencias detectadas en la visita a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid.

Como consecuencia de varias quejas recibidas en la Institución y de noticias aparecidas en los medios de comunicación, en las que se ponía de manifiesto la deficiente atención y el excesivo tiempo que los ciudadanos extranjeros debían esperar a las puertas de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid para ser atendidos, el 21 de septiembre de 2007, se visitaron dichas dependencias sitas en la avenida de los Poblados. En dicha visita se constataron la insuficiencia de medios humanos, la carencia de espacios para sentarse, los problemas de comunicación que hacen que se realicen filas no necesarias y la falta de un número adecuado de aseos debidamente higienizados.

Por todo ello, se recomendó que se adopten las medidas necesarias en relación con el funcionamiento de dicha Brigada Provincial, con el fin



Defensor del Pueblo

de prestar una adecuada atención a los ciudadanos y reducir los largos tiempos de espera (07029108).

- Dirección General de Tráfico

Recomendación para que se garantice a los ciudadanos la efectiva flexibilidad telefónica y telemática a los servicios de la Dirección General de Tráfico, y una adecuada atención presencial en la Jefatura Provincial de Barcelona de dicha Dirección General, eliminando las larguísimas colas que obligan a guardar el turno durante horas.

Como consecuencia de diversas quejas trasladadas a la Institución por el Síndic de Greuges de Cataluña, y de la investigación de las mismas, se pudieron constatar problemas de accesibilidad telefónica y telemática a los servicios de la Dirección General de Tráfico y, en particular, la existencia de largas esperas en la Jefatura Provincial de Barcelona de dicha Dirección General, lo que aconsejó la recomendación de referencia (07024220).

1.3.1.5. Ministerio de Justicia

- Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre la necesidad de extremar la diligencia de las autoridades competentes en la comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares.

Tras la investigación llevada a cabo por esta Institución sobre las causas del retraso o la falta de comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares, una vez identificada, se ha constatado que frecuentemente se deben a una descoordinación entre las administraciones competentes. Por ello, se recomendó al Ministerio del



Defensor del Pueblo

Interior que proponga, en el seno de la Comisión Nacional de Policía Judicial, el estudio de esta cuestión para adoptar las medidas que procedan para su solución (07006836).

Recomendación sobre el cumplimiento de condena, rehabilitación y beneficios penitenciarios de los delincuentes sexuales.

La puesta en libertad de delincuentes sexuales, una vez cumplidas las penas privativas de libertad a que fueron condenados, de conformidad con las normas establecidas en el Código Penal y la Ley Orgánica General Penitenciaria, ha suscitado numerosas controversias, en los supuestos en los que los propios psicólogos penitenciarios consideran que aquellos no están rehabilitados, y ha reactivado un debate en la sociedad sobre la condena que deberían cumplir tales delincuentes, y sobre su derecho a obtener beneficios penitenciarios que acorten su condena. Ante esta situación, se consideró oportuno efectuar una recomendación al Ministerio de Justicia para que se tome en consideración la creación de un grupo de trabajo compuesto por expertos, con el fin de estudiar en profundidad la cuestión expuesta, por si fuere necesario abordar una reforma legislativa que satisfaga los fines de protección social del Derecho penal, respetando los derechos fundamentales de los penados (07028708).

1.3.1.6. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Dirección General de Inmigración

Recomendación para que la limitación de actividad laboral que consta en las autorizaciones iniciales de trabajo se corresponda con la concreta ocupación que desempeña el trabajador, con independencia del sector de actividad de su empresa.



Defensor del Pueblo

Esta Institución inició una investigación de carácter general, a fin de dilucidar qué limitación de actividad debe constar en las autorizaciones de trabajo iniciales: la actividad principal a la que se dedica la empresa, o la que corresponde a la concreta ocupación que en dicha empresa realiza el trabajador.

La relevancia de esta cuestión en la vida laboral del trabajador, durante la vigencia de su autorización inicial de trabajo, ha llevado a recomendar que cuando las autorizaciones iniciales de trabajo contengan una limitación de actividad, ésta se ponga en relación con la concreta ocupación para la que se solicitó la autorización de trabajo y que desempeña el trabajador dentro de la empresa, con independencia del sector de actividad en el que la empresa esté encuadrada (0502138).

Recomendación para que, en caso de concurrencia del silencio administrativo positivo, las solicitudes en materia de extranjería se resuelvan conforme a Derecho.

Durante la investigación de la queja relativa a una ciudadana colombiana que, ante los problemas graves de salud de un familiar, se vio obligada a viajar a su país, sin haber obtenido autorización de regreso, se apreció que la interesada había solicitado la segunda renovación de su tarjeta de residencia y trabajo, que le había sido denegada. La resolución de la solicitud de renovación fue notificada transcurridos tres meses, por lo que debía haber sido concedida, conforme a lo prevenido en el artículo 54.10 del vigente Reglamento de extranjería.

Como quiera que se apreció que el criterio que había llevado a la denegación tenía alcance general, se recomendó que se dicten las instrucciones pertinentes para que, por parte de los órganos administrativos que resuelven las solicitudes en materia de extranjería, se evite dictar resoluciones expresas manifiestamente contrarias a un acto que ya se ha producido, en este caso la concesión por silencio positivo.



Defensor del Pueblo

También se instó la modificación del criterio sostenido para la desestimación del recurso de alzada, dado que priva de efecto útil al silencio positivo en casos como el analizado (06038533).

Recomendación para que se expida la tarjeta de residencia, a los ascendientes de españoles que tenían concedido el visado con arreglo al derogado Real Decreto 178/2003.

Se recibió la queja de una letrada que exponía la situación, en la que se encontraban los ascendientes de españoles que tenían en trámite un visado en régimen comunitario a la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007.

En la investigación realizada, se constató que mientras la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares concede el visado a los ascendientes que lo habían solicitado durante la vigencia del Real Decreto 178/2003, las subdelegaciones del Gobierno indican que dicho visado no es válido para la obtención de la tarjeta de residencia, debiendo regresar el solicitante a su país de origen y quedar allí a la espera de que se conceda la correspondiente autorización de residencia por reagrupación familiar en régimen general.

Una vez evaluada la postura de los diversos organismos concernidos, se ha formulado la recomendación de que se documente a los ascendientes de ciudadanos españoles, que habían obtenido el visado durante la vigencia del Real Decreto 178/2003 y comparecen ante las oficinas de extranjería solicitando la expedición de la tarjeta de familiar de residente comunitario (07013266).



Defensor del Pueblo

1.3.2. Administración autonómica

1.3.2.1. Principado de Asturias

- Consejería de Cultura y Turismo

Recomendación sobre la necesidad de revisar la Carta arqueológica municipal de San Martín del Rey Aurelio, para comprobar si el trozo del camino invadido está incluido en el inventario del patrimonio histórico.

Durante la tramitación de la queja se planteó la posibilidad de la existencia de un error en la ubicación del Camino Real sobre el plano, de tal forma que el tramo de camino que se pretendía inventariar pudiera discurrir en dicha zona más al oeste. Por ello, y dada la complejidad de la cuestión, se planteó la necesidad de proceder a un examen más detallado de la Carta arqueológica, examen del que se nos anunció un detallado informe tan pronto se llevase a cabo. Se recomendó a la Consejería de Cultura y Turismo del Principado de Asturias que se adopten las medidas alternativas precisas para dar una solución al problema planteado en la queja, cuya denuncia inicial data de hace más de tres años (05029751).

1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

- Consejería de Obras Públicas y Transportes

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa en un expediente de responsabilidad patrimonial.

Constatada la ausencia de resolución expresa de un expediente de responsabilidad patrimonial, cuya tramitación había quedado en suspenso en razón de una sentencia judicial, posteriormente casada por el Tribunal Supremo, se recomendó a la Consejería de Obras Públicas y



Defensor del Pueblo

Transportes del Gobierno de Canarias la reanudación de la tramitación del expediente y la resolución expresa del mismo (06051780).

1.3.2.3. Cantabria

- Consejería de Medio Ambiente

Recomendación sobre la apertura del trámite de información pública en el ámbito temporal más adecuado a su finalidad, y sobre límites a la propiedad intelectual de obras que han de figurar en expedientes.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar, a la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria que, en la tramitación de los procedimientos administrativos que le conciernan y especialmente en aquellos que directamente tramite y dirija, fije el trámite de información pública en el momento más adecuado a su finalidad, fuera de épocas en que ésta pueda quedar malograda por motivo de resultar momentos inadecuados, como es el caso de los periodos vacacionales, por dificultades de comunicación o por circunstancias análogas; y tenga siempre presente que el artículo 31.bis de la Ley de Propiedad Intelectual, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 22/1987, de 11 de noviembre, y modificado por Ley 23/2006, de 7 de julio, establece que no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios (06036599).

1.3.2.4. Comunidad de Castilla y León

- Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades



Defensor del Pueblo

Recomendación sobre la necesidad de revisar el criterio de interpretación de la base tercera de la Orden 1974/2004, de 23 de diciembre, en el sentido de no supeditar el derecho individual de un progenitor que reúne todos los requisitos exigibles por la normativa aplicable, a la acreditación, por parte del otro progenitor, de su residencia legal en España.

La insistencia por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, en exigir la documentación de una madre, de nacionalidad extranjera, que acreditase su residencia legal en España, para el reconocimiento de una prestación económica de pago único por nacimiento del hijo, cuando el padre español acreditaba la concurrencia de todos los requisitos previstos por la normativa aplicable al respecto, motivó la intervención del Defensor del Pueblo que formuló, a la mencionada Administración, una recomendación con el fin de que revisara el criterio que había aplicado. A juicio de esta Institución, carece de lógica y fundamento supeditar el derecho individual del padre español, que acredita la concurrencia de todos los requisitos legalmente exigibles, a la firma de la solicitud por la madre, de nacionalidad extranjera, y su aportación del correspondiente documento de residencia (06010131).

Recomendación sobre la necesidad de verificar la información que se facilita a los interesados desde los centros base de valoración de las minusvalías y, en su caso, que se dicten instrucciones para que los ciudadanos puedan conocer los trámites que han de seguir, al objeto de que les sea emitido el certificado de minusvalía.

Como quiera que un centro base ubicado en Salamanca se negara a expedir un certificado de minusvalía a un ciudadano, en posesión de una sentencia que acreditaba su condición de minusválido, se formuló una recomendación a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, señalando que la referida actuación era contraria a lo dispuesto en el artículo 35, apartados g) e i), de la Ley



Defensor del Pueblo

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que consagra el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes impongan a las solicitudes que se propongan realizar. Todo ello al objeto de evitar los efectos perjudiciales que la información inadecuada o insuficiente puede causar a los solicitantes de un certificado de la condición y grado de minusvalía (07011102).

- Consejería de Medio Ambiente

Recomendación sobre responsabilidad de las personas jurídicas cuando, en caso de sucesión universal, la que sucede asume toda la responsabilidad en que incurre la sucedida.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar a la Secretaría General de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que, con arreglo a lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León y la Ley de Sociedades Anónimas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 diciembre, la administración ambiental autonómica considere siempre que ejercer una actividad sin la preceptiva autorización o licencia ambiental es constitutivo de infracción grave, y si, además, se produce un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se pone en peligro grave la seguridad o salud de las personas la calificación de tales hechos sea constitutiva de infracción muy grave.

De igual forma, que sean considerados responsables de estas infracciones las personas jurídicas que las cometan, y que en caso de sucesión universal, la persona jurídica que sucede asuma toda la responsabilidad en que incurre la sucedida, y por tanto la exija sin demora y en su totalidad, pues se transmite en bloque el patrimonio social



Defensor del Pueblo

a la nueva entidad, lo que comprende los derechos y también las obligaciones, sin que el sobreseimiento de un procedimiento administrativo sancionador a la persona jurídica extinguida pueda suponer de hecho la extinción de responsabilidad en la fusión por absorción, de tal forma que se le pueda reclamar la oportuna responsabilidad material de forma efectiva (0427656).

1.3.3. Administración local

1.3.3.1. Ayuntamiento de Barcelona

Recomendación sobre el establecimiento de líneas de teléfono con tarificación especial, para cubrir el coste de un servicio público por parte del Ayuntamiento.

De acuerdo con el mandato constitucional contenido en el artículo 31, y con las previsiones legales para los contribuyentes recogidas en los apartados a) y k) del punto 1 del artículo 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los contribuyentes no deben ser obligados por las diferentes administraciones a incurrir en costes adicionales para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y el hecho de poder acceder mediante un servicio gratuito a la Administración para solicitar un recibo de impuestos parece, a la luz de dichos preceptos, una obligación básica para la Administración, razón por la que la imposición de un número telefónico que supone un coste adicional al contribuyente para esta gestión, parece asimilarla a cualquier otro servicio prestado por el Ayuntamiento sin fines recaudatorios, y debería ser un hecho perfectamente diferenciado de estos, puesto que es un sistema de obtención de ingresos para la propia Corporación local, y una obligación absoluta para los contribuyentes. Por lo que se procedió a recomendar al Ayuntamiento que en cumplimiento de lo prevenido en los artículos 31 de la Constitución Española y 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre,



Defensor del Pueblo

General Tributaria, se estableciese un número de teléfono con tarificación ordinaria, sin coste adicional para el contribuyente, que le permita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales con el menor coste posible (06010582).

1.3.3.2. Ayuntamiento de Benicasim (Castellón)

Recomendación sobre los costes de implantación de la tasa por la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos.

Del examen y estudio de todas las manifestaciones recogidas en los diferentes informes remitidos, el estudio económico y la propia Ordenanza fiscal, se llegó a la conclusión de que los costes de implantación de esta tasa no aparecían adecuadamente justificados. En consecuencia, se procedió a recomendar la realización de un nuevo estudio económico de la tasa, así como de su implantación, recogiendo las características específicas de las vías públicas en las que se ubican las viviendas, las circunstancias concretas de los contribuyentes y el reparto más equitativo del coste del servicio entre todos los contribuyentes, dependiendo de la repercusión real que el servicio tiene en ellos, por aplicación de los principios contenidos en el artículo 31.1 de la Constitución Española, de justicia, progresividad e igualdad (05031680).

1.3.3.3. Ayuntamiento de Cabezuela del Valle (Cáceres)

Recomendación sobre la falta de exigencia de licencia para negocios de actividades de temporada, y del cumplimiento de la normativa fiscal.

El artículo 31 de la Constitución Española establece que todos sostendremos los gastos públicos, mediante un sistema tributario justo



Defensor del Pueblo

inspirado en los principios de igualdad y progresividad. Tanto la una como la otra se rompen si algún contribuyente deja de serlo, por el hecho de las especiales circunstancias que afectan a su actividad. Estas deberán ser recogidas pertinentemente en la legislación específica y, atender a esas circunstancias atribuyendo el régimen adecuado, pero un vacío legal y una permisividad mal entendida supone una vulneración de los principios citados. Por lo que se recomendó al Ayuntamiento que se arbitren los mecanismos legales oportunos, con la aprobación de las pertinentes ordenanzas para regular todos los establecimientos, con independencia del carácter esporádico o temporal que posean, y se habilite un régimen normativo adecuado para que todos los empresarios puedan ejercer sus actividades en igualdad de condiciones, deberes y derechos (07011773).

1.3.3.4. Ayuntamiento de Córdoba

Recomendación sobre la obligación de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Orden de 28 de julio de 2000, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía, así como a lo establecido en el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte, en el centro municipal de mayores Levante.

Constatado que el centro municipal de mayores Levante, había sido objeto de siete denuncias, desde el año 2002, por incumplimientos de las condiciones materiales y funcionales del mismo, así como que, desde el citado año, se habían desarrollado ocho actuaciones inspectoras en el referido centro por parte de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, el Defensor del Pueblo formuló al Ayuntamiento un recordatorio del deber de cumplir con lo dispuesto en la Orden de 28 de julio de 2000, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos



Defensor del Pueblo

materiales y funcionales de los centros de servicios sociales de Andalucía. Pero como quiera que, en abril del año 2007, pudo comprobarse la persistencia de ciertas deficiencias en el referido centro, y más concretamente, el incumplimiento de los requisitos exigidos por el Decreto 72/1992, de 5 de mayo, sobre accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, se formuló una recomendación al citado Consistorio, con el fin de que proceda a dar cumplimiento, con carácter inmediato, a lo establecido en las dos disposiciones mencionadas (06042596).

1.3.3.5. Ayuntamiento de Coslada (Madrid)

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa en un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado ante el Ayuntamiento.

Se recomendó al Ayuntamiento la resolución expresa de un expediente de responsabilidad patrimonial, en cumplimiento de las previsiones incluidas 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 (05041141).

1.3.3.6. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación para que se incremente la dotación de medios materiales y humanos, para la prevención y represión de ilícitos penales y administrativos entre las calles Corredera Baja de San Pablo, Ballesta, Escorial y alrededores del barrio de Universidad, de Madrid, en relación con el consumo y tráfico de drogas y alcohol en la vía pública, contaminación acústica y acciones insalubres.

Como consecuencia de una queja presentada, relativa a problemas de seguridad ciudadana e insalubridad existentes en el barrio de



Defensor del Pueblo

Universidad de Madrid, se formuló la recomendación de referencia (06037665).

1.3.3.7. Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)

Recomendación para que se acuda con mayor diligencia a la dirección donde tiene lugar la contaminación acústica denunciada por los vecinos, para evitar que, por el tiempo transcurrido, ésta ya haya cesado; y que en los casos en que se constate la veracidad de las denuncias, una vez reconocido el lugar de los hechos, se proceda a la sanción de los mismos, conforme a la normativa vigente, y no a la mera invitación de cese de la actividad ruidosa.

Como consecuencia de la investigación de una queja se pudo constatar que en el municipio de Majadahonda (Madrid) en determinados casos, cuando los agentes habían acudido al lugar de la denuncia por contaminación acústica, los causantes de la misma se habían ausentado o habían cesado en la actividad. En otros casos se había invitado a los responsables a cesar en la actividad, en lugar de proceder a expedir el oportuno boletín de denuncia y ulterior notificación, lo que se considera una práctica administrativa inadecuada. En razón de ello se consideró conveniente formular la recomendación de referencia (06042008).

1.3.3.8. Ayuntamiento de Málaga

Recomendación para que se incrementen las actuaciones de oficio de la Policía Local en el sector de la calle Ramón Franquelo y aledaños, en el sector comprendido entre las calles Beatas y Álamos, para prevenir las actividades ilícitas de consumo de sustancias prohibidas, incluido el alcohol, en la vía pública, contaminación acústica, micciones y deposiciones, altercados, concentraciones de personas en horas de sueño de los vecinos



Defensor del Pueblo

que se ve alterado por voces inadecuadas, etcétera. Y, al propio tiempo, para que se incluya a la calle Ramón Franquelo y aledañas, en el sector comprendido entre las calles Beatas y Álamos, entre las declaradas como zona acústica saturada, previa constatación de que se cumplen los requisitos reglamentarios establecidos.

Como consecuencia de la investigación de una queja, se pudo constatar la situación existente en la zona de referencia de la ciudad de Málaga, desde la perspectiva de la tranquilidad ciudadana y el respeto a la legalidad, por lo que resultaba necesario recomendar el incremento de las actuaciones de oficio de la Policía Municipal a que se refiere la recomendación. Asimismo, existiendo también problemas de contaminación acústica, resultaba necesario recomendar la declaración como zona acústica saturada a que se refiere la resolución, previa constatación de que se cumplen los requisitos reglamentarios establecidos (06037453).

1.3.3.9. Ayuntamiento de Mijas (Málaga)

Recomendación sobre el establecimiento de determinadas pruebas selectivas.

El Ayuntamiento de Mijas aprobó las bases para la provisión de varias plazas vacantes, en las que se disponía que el sistema selectivo elegido era el de concurso, a pesar de la excepcionalidad de este sistema de ingreso en la Administración local.

En consecuencia, recomendó al citado Ayuntamiento que se opte por el concurso o por el concurso-oposición únicamente cuando así lo requiera expresamente la naturaleza de las plazas convocadas y el carácter de las funciones a desempeñar, y no en atención a las personas a las que se posibilita su participación en el proceso. Si se elige alguno de



Defensor del Pueblo

estos dos sistemas, se deberá motivar tal decisión de manera precisa y suficiente, como viene exigiendo la abundante jurisprudencia dictada al respecto, para cada una de las subescalas, clases o categorías a las que pertenezcan las plazas a cubrir.

De la misma forma, se recomendó que en los concursos-oposición y en los concursos que, en su caso, convoque la citada Administración local, no existan tantas diferencias en las puntuaciones de los méritos a valorar en función del lugar donde se prestaron los servicios, no puntuándose de forma desproporcionada la antigüedad o el tiempo trabajado como interino en el Ayuntamiento convocante o en otra Administración pública, ya que se trata de seleccionar a los aspirantes mejor cualificados y capaces, con independencia de dónde hayan adquirido su experiencia y preparación (07017579).

1.3.3.10. Ayuntamiento de Náquera (Valencia)

Recomendación sobre tasas por participación en los procesos selectivos.

Habiendo considerado excesivo el establecimiento de una tasa de 300 euros para poder participar en las pruebas selectivas para el ingreso en el Ayuntamiento de Náquera (Valencia), se recomendó a dicha Administración local que proceda, a la mayor urgencia, a aprobar una nueva ordenanza fiscal reguladora de la tasa por concurrencia a las pruebas para el ingreso en esa Administración local, realizando en el proceso de aprobación de la misma un informe técnico-administrativo más acorde con la realidad social y más ajustado a las previsiones reales de gastos y de ingresos, corrigiendo los vicios observados en los distintos apartados que conforman el importe total de costes vigente.



Defensor del Pueblo

Igualmente se recomendó que se realizase un análisis, sobre las causas por las que se presentan a los procesos selectivos convocados por ese Ayuntamiento muchos menos aspirantes por plaza que en los efectuados por otras corporaciones, adoptándose las medidas necesarias para fomentar la competencia, ya que así se podrá seleccionar a candidatos más preparados o con más méritos (07005068).

1.3.3.11. Ayuntamiento de Parla (Madrid)

Recomendación sobre cobertura de vacantes.

Se ha podido observar que un gran número de vacantes, existentes en el cuerpo de auxiliares administrativos del Ayuntamiento de Parla (Madrid), estaba cubierto por funcionarios interinos, ya que no se habían convocado oportunamente las correspondientes oposiciones para su provisión reglamentaria. El Ayuntamiento justificaba esta cobertura provisional de puestos vacantes por el hecho de que, desde el año 2001, se habían venido impugnando sistemáticamente los procesos selectivos convocados y porque habían surgido, por el aumento de la población, nuevas necesidades de servicios que habían tenido que ser cubiertos con carácter de urgencia.

Examinada la situación, se formuló al Ayuntamiento de Parla una recomendación, con el fin de que adopte todas las medidas que sean necesarias, en el ejercicio de las potestades reglamentarias y de autoorganización que tiene atribuidas por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para aprobar las bases que han de regir los procesos selectivos derivados de las ofertas de empleo público publicadas en los últimos años y, acto seguido, publicar las correspondientes convocatorias para cubrir las plazas de funcionarios y puestos de trabajo de empleados laborales que fueron oportunamente ofertados. Especialmente se deberá proceder así para cubrir las plazas ofertadas de auxiliar administrativo de



Defensor del Pueblo

Administración general. Con el fin de que esas bases y convocatorias no sean recurridas en vía administrativa y, en su caso, suspendidos los desarrollos de las pruebas por acuerdo municipal o por los tribunales de justicia, se recomienda que se extreme al máximo la observancia de la normativa aplicable en la elaboración de sus contenidos (06004558).

1.3.3.12. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)

Recomendación para que, en tanto que el artículo 36 de la Ordenanza reguladora del tráfico en la ciudad de Peñíscola no incluya a las autocaravanas, entre los vehículos que tienen prohibido el estacionamiento en todo el término municipal fuera de los lugares o espacios habilitados al efecto, se modifique el criterio seguido hasta la fecha y no se impida el estacionamiento de dichos vehículos, ni se les sancione por la infracción prevista en el mencionado artículo.

Con motivo de la investigación de una queja se pudo constatar, que el artículo 36 de la Ordenanza reguladora del tráfico en la localidad de Peñíscola establece que los autobuses y caravanas solamente podrán estacionar en los lugares o espacios habilitados al efecto, y que fuera de dichos espacios queda prohibido el estacionamiento de dichos vehículos en todo el término municipal. No obstante, el mencionado precepto no menciona a las autocaravanas y, sin embargo, se está aplicando en dicho municipio a las mismas. Por ello, y en razón de preservar el principio de legalidad, se consideró oportuno formular la recomendación de referencia (06041930).

1.3.3.13. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Recomendación para que se incrementen los medios humanos y materiales destinados a la investigación de oficio, y previa denuncia de los



Defensor del Pueblo

ciudadanos afectados, de la responsabilidad en que pudiesen incurrir los agentes de la Policía Local, integrando la instrucción no sólo con la versión de los agentes, sino contrastándola con la que de los mismos proporcionan los ciudadanos que denuncien, sean afectados o meros testigos, y de cuantos medios de prueba estos puedan aportar.

Como quiera que esta Institución viene sosteniendo que para poder obtener un adecuado conocimiento de los hechos objeto de denuncia presentada por los ciudadanos, respecto de actuaciones de la Policía Local, deben contar con más elementos probatorios que la única declaración de los agentes, se consideró conveniente formular al Ayuntamiento de referencia una recomendación en este sentido (05026677).

1.3.3.14. Ayuntamiento de Santa Margalida (Illes Balears)

Recomendación sobre la obligación de realizar los actos de instrucción y formulación de propuesta de resolución en un expediente de infracción contra la Ley 1/1992, de Protección de Animales y Plantas, de las Illes Balears.

Iniciada la tramitación de expediente por infracción de la Ley 1/1992, de Protección de Animales y Plantas, de las Illes Balears ante la Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno Balear, ésta informa de que no ha podido resolverse el expediente al no haber formulado el Ayuntamiento de Santa Margalida, donde habían tenido lugar los hechos denunciados, la correspondiente propuesta de resolución. Se recomendó a este Ayuntamiento la realización de los actos de instrucción oportunos y la formulación de dicha propuesta, a fin de que la Consejería citada pueda resolver expresamente el expediente de infracción iniciado ante ella (06041969).



Defensor del Pueblo

1.3.3.15. Ayuntamiento de Santander

Recomendación para que se adopten las medidas oportunas para que en la normativa municipal se incluya la autorización, a los vehículos ocupados por personas con discapacidad, de estacionar en cualquier lugar de la vía pública, durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o el paso de peatones.

Como consecuencia de la queja presentada por un ciudadano discapacitado, que había sufrido una denuncia por parte del Ayuntamiento de Santander por estacionar su vehículo en lugar prohibido, a pesar de que estaba colocada correctamente en la parte delantera del vehículo, en un lugar visible, la tarjeta de estacionamiento para personas discapacitadas (modelo de la Unión Europea), expedida por otro Ayuntamiento, el de Zaragoza, se pudo constatar que en la normativa municipal de Santander no existe ninguna norma que regule lo previsto en el apartado c) del artículo 10 del Decreto del Consejo de Gobierno de Cantabria 106/2001, de 20 de noviembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, de manera que se permita a los vehículos ocupados por las personas con discapacidad estacionar en cualquier lugar de la vía pública, durante el tiempo imprescindible y siempre que no se entorpezca la circulación de vehículos o el paso de peatones. Dicho apartado está incluido entre las especificaciones mínimas que debe incluir la normativa municipal, al regular las tarjetas de estacionamiento para las personas con discapacidad. Dada esta omisión normativa, se formuló la recomendación de referencia (0501940).

1.3.3.16. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Recomendación sobre la concesión y reserva de plazas de aparcamiento, a personas en situación de movilidad reducida.



Defensor del Pueblo

Como consecuencia de la queja presentada por una ciudadana, se pudo constatar que no existe ninguna normativa municipal en Torrejón de Ardoz (Madrid) que regule la concesión de plazas de estacionamiento para personas en situación de movilidad reducida, y que el Ayuntamiento de referencia no seguía ningún criterio objetivo, concreto y expreso para estimar o desestimar las solicitudes de una reserva de plaza de aparcamiento para estas personas, lo que implica la posibilidad de adoptar decisiones arbitrarias al respecto.

Por estas razones se consideró oportuno recomendar que, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de la Comunidad de Madrid, que regula la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, se adopten las iniciativas oportunas para la elaboración y posterior aprobación de las normativas que permitan, a las personas en situación de movilidad reducida y que lo necesiten, estacionar su vehículo sin verse obligados a efectuar largos desplazamientos, incluyendo las especificaciones concretas que, como mínimo, se establecen en la citada ley, entre las cuales se encuentra la reserva de plaza de aparcamiento junto a su centro de trabajo y domicilio (05015441).

1.3.3.17. Ayuntamiento de Valoria la Buena (Valladolid)

Recomendación sobre responsabilidad de las personas jurídicas cuando en caso de sucesión universal, la que sucede asume toda la responsabilidad en que incurre la sucedida.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno recomendar al Ayuntamiento de Valoria la Buena (Valladolid) que, con arreglo a lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, considere siempre que ejercer una actividad sin la



Defensor del Pueblo

preceptiva autorización o licencia ambiental es constitutivo de infracción grave, y si además se produce un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se pone en peligro grave la seguridad o salud de las personas, la calificación de tales hechos sea de infracción muy grave, iniciando, en consecuencia, las actuaciones correspondientes, según su propia competencia, o así lo manifieste o inste a la Administración que considere competente respecto de hechos acaecidos en su término municipal.

De igual forma, que sean consideradas responsables de estas infracciones las personas jurídicas que las cometan y que, en caso de sucesión universal, la persona jurídica que sucede asuma toda la responsabilidad en que incurra la sucedida, y por tanto el Ayuntamiento la exija sin demora y en su totalidad, de forma material y efectiva (0427656).

1.3.4. Otros

1.3.4.1. Colegio de Médicos de Madrid

Recomendación sobre la conveniencia de modificar el texto de los diplomas de cirugía estética expedidos por el Colegio de Médicos de Madrid, para que no induzcan a confusión con los títulos oficiales expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Con ocasión de una queja promovida por la Asociación Española de Cirugía Estética y Plástica, se comprobó que los diplomas que estaba expidiendo el Colegio de Médicos de Madrid, que certifican que sus titulares poseen conocimientos teóricos y experiencia suficiente como médicos con formación en cirugía estética, podían inducir a confusión con los títulos oficiales de médicos especialistas en cirugía plástica, estética y reparadora, lo que está expresamente prohibido por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y por la Ley 44/2003, de



Defensor del Pueblo

21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. Por tanto se recomendó al Presidente del Colegio de Médicos de Madrid, que en lo sucesivo el texto y formato de los citados diplomas sean confeccionados de manera que no induzcan a confusión con los títulos oficiales expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia (06039662).

2. SUGERENCIAS

2.1. Sugerencias admitidas

2.1.1. Administración General del Estado

2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Secretaría General para la Administración Pública

Sobre el reintegro de cantidades correspondientes al recargo en vía de apremio de liquidación de una deuda contraída por el interesado, una vez superado el plazo de pago voluntario (06031825).

- Dirección General de la Función Pública

Sobre resolución del expediente de solicitud de traslado por razones de salud, formulado por la interesada (05014493).

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Sobre el incremento de las labores de búsqueda de un ciudadano desaparecido (07006863).

Sobre la conveniencia de evaluar la concesión de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, aplicando por



Defensor del Pueblo

analogía la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad, al ser la interesada víctima del delito de maltrato familiar (05016050).

Sobre la conveniencia de revocar una denegación y conceder la tercera renovación de la tarjeta de residencia a un ciudadano, cuya orden de expulsión había prescrito durante la segunda renovación (05040949).

Sobre la conveniencia de estudiar la revocación de una orden de expulsión, una vez comprobado el arraigo familiar del interesado en España, así como el cumplimiento de los demás requisitos exigidos para la concesión de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales (07007264).

Sobre la necesidad de dejar sin efecto la orden de devolución de una ciudadana ecuatoriana, al haber acreditado ser ascendiente de un menor español de corta edad (07030761).

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Sobre la necesidad de dar una respuesta escrita a la queja presentada por una ciudadana (07002479).

Sobre la admisión a trámite de una solicitud de autorización de residencia, formulada al amparo del Real Decreto 240/2007, del cónyuge de un ciudadano español que se encontraba en territorio nacional con anterioridad a la fecha de celebración del matrimonio (07010479).

- Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Sobre la conveniencia de revocar la resolución denegatoria de una renovación de autorización de trabajo y residencia, dictada transcurridos nueve meses desde su solicitud (07004588).



Defensor del Pueblo

- Subdelegación del Gobierno en Huelva

Sobre la revisión del expediente de un ciudadano rumano conforme a la vigente normativa comunitaria y, en su caso, la revocación de la orden de expulsión por estancia irregular, concediéndole la tarjeta correspondiente a la autorización que en su día le fue otorgada en el proceso de normalización (05039608).

- Subdelegación del Gobierno en Málaga

Sobre resolución de un expediente de jubilación por incapacidad permanente (07009750).

Sobre la conveniencia de demorar la práctica de una expulsión el tiempo suficiente hasta que la Jurisdicción Contencioso-administrativa pueda pronunciarse sobre una medida cautelar, solicitada en relación con un procedimiento de expulsión (07015886).

2.1.1.2. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

- Dirección General de Recursos Pesqueros

Sobre la dotación de medios suficientes y del oportuno material fotográfico y videográfico a los agentes del Seprona (0423578).

2.1.1.3. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares



Defensor del Pueblo

Sobre la conveniencia de dejar sin efecto las resoluciones desfavorables, recaídas en unas solicitudes de visado de reagrupación familiar a favor de descendientes, por falta de cobertura legal en la causa de denegación (06004272).

Sobre revisión de unas resoluciones denegatorias de los visados de estancia de dos ciudadanas ecuatorianas con autorizaciones de residencia en vigor y que, por motivos de fuerza mayor, abandonaron territorio español sin autorización de regreso y sin las tarjetas de extranjero que previamente les habían sido sustraídas (06050055).

Sobre revisión de la resolución denegatoria de visado de estancia, solicitado por una ciudadana cuya autorización de regreso caducó antes de volver a territorio nacional, pero que es titular de una autorización de residencia en vigor (06051337).

Sobre otorgamiento de visados de entrada a un ciudadano que salió del territorio nacional con sus hijos, sin autorización de regreso, pero que es titular de una autorización de trabajo y residencia en vigor (06051422).

Sobre revocación de una resolución denegatoria y la expedición del visado de entrada a un ciudadano que, debido a graves circunstancias, abandonó territorio nacional sin autorización de regreso y en trámites de renovación de la tarjeta de residencia, que finalmente le fue concedida (07002181).

Sobre la expedición de un visado de reagrupación familiar para un menor, al justificarse la denegación del mismo en una apreciación que no corresponde evaluar a la oficina consular (07009015).

Sobre revocación de la resolución denegatoria de un visado solicitado, tras la pertinente verificación de identidad, para acceder a



Defensor del Pueblo

territorio nacional, ya que a la interesada le fue sustraída la autorización de residencia en vigor durante la estancia en su país (07013953).

Sobre revisión de una resolución denegatoria de visado, solicitado por una ciudadana ecuatoriana, que salió de España durante la vigencia de su autorización de residencia y trabajo, pero que no pudo regresar al haber caducado ésta, procediéndose a su concesión conforme a Derecho (07015021).

2.1.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

- Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

Sobre la revisión de un expediente de revocación de beca para comprobar si el derecho de la Administración al reintegro de la cantidad había prescrito, y en el caso de confirmarse, se proceda a la devolución de la cantidad ingresada (06033813).

2.1.1.5. Ministerio de Fomento

- Demarcación de Carreteras del Estado en Valencia

Sobre atención de las reclamaciones vecinales, poniéndose en contacto recíproco y haciendo concordar sus pareceres mediante una reunión u otro modo apropiado (0317322).

2.1.1.6. Ministerio del Interior

- Subsecretaría del Interior



Defensor del Pueblo

Sobre la concesión de ayuda económica de gastos por hijo a cargo solicitada por la interesada (07000628).

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre incremento de medios materiales y personales en una oficina de expedición del documento nacional de identidad (06031979).

Sobre fundamentos del requerimiento de identificación practicado por agentes del Cuerpo Nacional de Policía (06036688).

Para que por parte de las autoridades policiales se proceda al estricto cumplimiento de los requerimientos judiciales, especialmente cuando éstos dispongan la suspensión cautelar de una repatriación (06047702).

Sobre responsabilidad disciplinaria de agentes de la Guardia Civil (06051427).

Sobre notificación, a unos denunciante ante la Guardia Civil, de la decisión adoptada a la vista de su denuncia (07007571).

- Dirección General de Tráfico

Sobre declaración de oficio de la nulidad de un expediente sancionador, incoado por la Dirección General de Tráfico (06037176).

Sobre declaración de oficio de la nulidad de un expediente sancionador, incoado por la Dirección General de Tráfico (07000305).

Sobre declaración de oficio de la nulidad de un expediente sancionador, incoado por la Dirección General de Tráfico (07003626).



Defensor del Pueblo

Sobre revocación de una sanción impuesta por la Dirección General de Tráfico (07013040).

2.1.1.7. Ministerio de Medio Ambiente

- Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre la necesidad de dar respuesta expresa a la solicitud de limpieza del cauce del río Porma, presentada por el interesado, comunicándole la procedencia o no de dicha actuación (05020938).

Sobre la necesidad de dar respuesta expresa a la solicitud de información formulada por el compareciente (05023471).

2.1.1.8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales

Sobre cobertura de vacantes de todas las plazas ocupadas en comisión de servicios desde hace más de dos años (06038984).

2.1.2. Administración autonómica

2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

- Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

Sobre la necesidad de modificar la fecha de reconocimiento de efectos del grado de minusvalía, reconocida a un menor discapacitado,



Defensor del Pueblo

para que coincida con la fecha en que sus padres presentaron la solicitud del certificado de minusvalía (06043141).

2.1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

- Consejería de Educación, Cultura y Deporte

Sobre tramitación inmediata de determinada propuesta de expedición de un título académico (06037612).

- Consejería de Presidencia

Sobre la gestión de la oferta de empleo público del año 2004, para que quede rápidamente culminada (06050775).

2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

- Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes

Sobre resolución expresa de los recursos presentados por los interesados (06033830).

2.1.2.4. Cantabria

- Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo

Sobre la movilidad de los funcionarios, evitando que se demoren las convocatorias de los concursos de traslados, y para que se incluyan en los



Defensor del Pueblo

concursos de traslados y en las convocatorias de libre designación todas las plazas vacantes dotadas presupuestariamente (05038764).

2.1.2.5. Comunidad Autónoma de Extremadura

- Consejería de Educación

Sobre contestación a las reclamaciones formuladas por el interesado (06047324).

2.1.2.6. Comunidad de Madrid

- Consejería de Cultura y Deportes. Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación

Sobre la obligación de efectuar la notificación prevista en el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluyendo el texto íntegro de la resolución adoptada (06009074).

- Consejería de Educación

Sobre reconocimiento de la percepción de complemento específico al interesado como Jefe de Estudios Adjunto (06044622).

- Gerencia del Summa 112

Sobre resolución expresa del recurso de alzada formulado por el interesado (06026560).



Defensor del Pueblo

2.1.2.7. Región de Murcia

- Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio

Sobre la procedencia de dictar resolución expresa, a la solicitud de información formulada por una asociación de vecinos (05019336).

- Consejería de Educación, Ciencia e Investigación

Sobre el abono de cantidades debidas a un participante en calidad de vocal de una Comisión de evaluación de enseñanzas no escolarizadas (06034629).

2.1.2.8. Comunitat Valenciana

- Consejería de Bienestar Social

Sobre la necesidad de arbitrar las medidas pertinentes para dar respuesta institucional inmediata y adecuada a las necesidades de una persona afectada de una grave enfermedad mental crónica, bien a través de recursos propios, o bien acudiendo a la coordinación de los recursos y las iniciativas públicas y privadas previstas en el artículo 1 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales de la Comunitat Valenciana (07004073).

2.1.3. Administración local

2.1.3.1. Ayuntamiento de Barcarrota (Badajoz)



Defensor del Pueblo

Sobre la necesidad de realizar una medición acústica, incoar procedimiento sancionador al establecimiento ruidoso; y adoptar la medida cautelar de suspender la actividad (0428364).

2.1.3.2. Ayuntamiento de Bétera (Valencia)

Sobre aplicación de la legislación contra la contaminación acústica a los casales falleros (07003188).

2.1.3.3. Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja)

Sobre la obligación legal de resolver expresamente una solicitud de información, comunicando al interesado los motivos por los que la misma no puede ser suministrada (06017423).

2.1.3.4. Ayuntamiento de Cerecinos del Carrizal (Zamora)

Sobre la incoación, a una operadora de telefonía, de un procedimiento sancionador por posible infracción de la legalidad urbanística (06048801).

2.1.3.5. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)

Sobre declaración de oficio de la nulidad de un expediente sancionador, incoado por el Ayuntamiento (06051145).

2.1.3.6. Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid)



Defensor del Pueblo

Sobre la actuación de un agente de la Policía Local (06043389).

2.1.3.7. Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona)

Sobre la obligación de elaborar la relación de puestos de trabajo del citado Ayuntamiento (07001899).

2.1.3.8. Ayuntamiento de La Guardia de Jaén (Jaén)

Sobre acceso a la información urbanística y obligación de practicar nueva notificación al interesado (06051857-01).

2.1.3.9. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Sobre la obligación de realizar inspecciones y demás actuaciones en el marco de las potestades que, en materia urbanística, tiene encomendadas la Administración municipal (0309387).

2.1.3.10. Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid)

Sobre el reconocimiento de la condición de residente en un término municipal, para participar en una convocatoria de viviendas de promoción pública (06007124).

2.1.3.11. Ayuntamiento de Lluçmajor (Illes Balears)



Defensor del Pueblo

Sobre la obligación de proporcionar a los ciudadanos información suficiente, de modo que puedan ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pueda corresponderles (06034815).

2.1.3.12. *Ayuntamiento de Madrid*

Sobre la improcedencia de aplicar el silencio administrativo, y la obligación de contestación expresa (06045697).

2.1.3.13. *Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)*

Sobre la falta de contestación a las reclamaciones efectuadas por el interesado, con motivo del establecimiento, mediante expediente, de unas contribuciones especiales con las que está en desacuerdo (05022021).

Sobre la obligación de realizar inspecciones y demás actuaciones en el marco de las potestades que, en materia urbanística, tiene encomendadas la Administración municipal (07004645).

2.1.3.14. *Ayuntamiento de Toro (Zamora)*

Sobre reclamación de unos recibos correspondientes a los ejercicios 2001, 2002, 2003 y 2004 por un vado que no es propiedad del interesado (05039592).

2.1.3.15. *Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)*



Defensor del Pueblo

Sobre la atención de las reclamaciones vecinales, poniéndose en contacto recíproco y haciendo concordar sus pareceres mediante una reunión u otro modo apropiado (0317322).

2.1.3.16. *Diputación Provincial de Alicante*

Sobre la notificación de pagos a los miembros de una comunidad de regantes (05009683).

2.1.3.17. *Diputación Provincial de Guadalajara*

Sobre liquidación del Impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente a los ejercicios 1994 a 1997, de una vivienda ubicada en Sigüenza (07002439).

2.1.4. *Otros*

2.1.4.1. *Cámara de Comercio e Industria de Orihuela (Alicante)*

Sobre el cobro del recurso cameral permanente correspondiente a 2003 con recargo y por la vía de apremio, siendo que la notificación se intentó en un domicilio que no era el suyo y, sin embargo, el procedimiento de apremio se efectúa en su domicilio y se notifica adecuadamente (0422273).



Defensor del Pueblo

2.2. Sugerencias rechazadas

2.2.1. Administración General del Estado

2.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura

Sobre la solicitud de la exención del Impuesto sobre bienes inmuebles del año 1997 correspondiente a una finca en el término municipal de Olivenza, así como la devolución de la suma pagada, todo ello como consecuencia de las inundaciones ocurridas en la provincia de Badajoz (0426866 y 0426868).

- Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre la necesidad de tramitar una solicitud de residencia por arraigo, formulada al amparo del procedimiento de normalización, por haber obtenido resolución desfavorable tras el extravío del expediente por parte de la Administración (0407589).

- Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Sobre la conveniencia de conceder una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a una menor extranjera no acompañada que llegó a la mayoría de edad sin documentación, por haber transcurrido en exceso el plazo legal para resolver la solicitud cursada durante su minoría de edad (06010787).

- Subdelegación del Gobierno en Alicante



Defensor del Pueblo

Sobre la conveniencia de dejar sin efecto una resolución desfavorable, recaída en la renovación de una autorización de residencia y trabajo, al apreciarse que el interesado tenía antecedentes policiales, por no ajustarse el procedimiento a Derecho (05007230).

2.2.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre la conveniencia de revocar una resolución denegatoria y conceder un visado de reagrupación familiar a un menor, en el expediente iniciado por el abuelo que ostenta su tutela (05040290).

Sobre la conveniencia de dejar sin efecto una resolución, por la que se considera desistida a la interesada en su solicitud de visado, y cursar un requerimiento conforme a lo previsto en la disposición adicional sexta del Reglamento de extranjería (06010884).

Sobre la conveniencia de revisar las actuaciones seguidas en un expediente de reagrupación familiar y conceder un visado al interesado, que era menor de edad en la fecha de la solicitud (06033645).

Sobre la conveniencia de dictar nueva resolución en una solicitud de visado de estancia y, en caso de denegación, ajustarla a lo previsto en el artículo 28.6 del Reglamento de extranjería (06039139).

Sobre revisión de la denegación de un visado de reagrupación familiar, de una ciudadana ecuatoriana ascendiente de española y proceder a su concesión, en el caso de quedar acreditada su dependencia económica (06051030).



Defensor del Pueblo

Sobre revisión de una resolución denegatoria de visado de reagrupación familiar en régimen comunitario, de una ascendiente, y proceder a su concesión por no serle de aplicación los requisitos exigidos en el artículo 39.e) del Reglamento de extranjería (07005531).

Sobre revocación de una resolución por la que se deniega un visado de reagrupación familiar, iniciado por el padre a favor de una menor, al haberse acordado la denegación en atención a unas circunstancias no contempladas legalmente (07024691).

2.2.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

- Agencia Estatal de Administración Tributaria

Sobre acceso a la plantilla de examen a un concurrente al proceso selectivo desarrollado para el ingreso en el cuerpo general administrativo de la Administración del Estado, especialidad de agentes de la Hacienda Pública (07000729).

- Dirección General del Catastro

Sobre la falta de motivación de una resolución que fijaba el valor catastral de un inmueble, existiendo una discrepancia con la superficie del local, por lo que presentó un recurso de reposición (06044914).

- Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

Sobre desacuerdo con la información proporcionada por el Servicio de Reclamaciones, que ha emitido un informe sobre otra cuestión distinta a la reclamación formulada (06034920).



Defensor del Pueblo

2.2.1.4. Ministerio de Fomento

- Autoridad Portuaria de A Coruña

Sobre el derecho de acceso a la información contenida en los estudios de la relación coste-beneficio y otros análisis de carácter económico o técnico, utilizados en la toma de decisiones relacionadas con los procedimientos de aprobación de mejoras en el puerto de A Coruña (0501126).

- Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid

Sobre la necesidad de proceder a una inmediata evaluación de la contaminación acústica, y determinar las medidas de mantenimiento del ruido bajo los límites vigentes en el municipio y área, conforme a la vida útil de la infraestructura (06000986).

2.2.1.5. Ministerio del Interior

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre certificación de identidad de un ciudadano y del problema de suplantación de la misma por un tercero (07018388).

- Dirección General de Tráfico

Sobre nulidad de oficio de un expediente sancionador (06011230).

2.2.1.6. Ministerio de Justicia

- Secretaría de Estado de Justicia



Defensor del Pueblo

Sobre el abono de retribuciones a una magistrada suplente (06042676).

2.2.1.7. Ministerio de Medio Ambiente

- Confederación Hidrográfica del Guadiana

Sobre la posibilidad legal de recurrir en alzada, ante el organismo de cuenca, los actos del secretario de una comunidad de regantes, en tanto que participa de sus órganos de gobierno (0420345).

- Confederación Hidrográfica del Tajo

Sobre la obligación de resolver un procedimiento de solicitud de autorización administrativa, de acuerdo con las previsiones de la legislación de aguas y teniendo en cuenta su naturaleza reglada (06042620).

2.2.1.8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Instituto Nacional de la Seguridad Social

Sobre los efectos económicos dados a una solicitud de revisión del reconocimiento del derecho a la pensión de vejez del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI), para que se retrotraigan a la fecha en la que comenzó a aplicarse el criterio, adoptado por dicho Instituto, de equiparación de las cotizaciones efectuadas a la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (Munpal= con las del citado SOVI (07006592).



Defensor del Pueblo

2.2.2. Administración autonómica

2.2.2.1. Principado de Asturias

- Consejería de Bienestar Social

Sobre acreditación del requisito de situación de desempleo sobrevenido, en convocatoria de ayudas al alquiler de vivienda (06005955).

- Consejería de Cultura y Turismo

Sobre el derecho de acceso a los documentos internos y actos de trámite correspondientes a la contratación de una empresa licitadora, en el marco del procedimiento de aprobación de un proyecto de obra pública (0427041).

2.2.2.2. Comunidad Autónoma de Extremadura

- Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental

Sobre la necesidad de que, como órgano coordinador, proceda a refundir la información existente sobre los establecimientos denunciados, y curse al Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres) las propuestas razonadas de suspensión cautelar inmediata de las actividades molestas (0000946).



Defensor del Pueblo

2.2.3. Administración local

2.2.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sobre falta de resolución expresa de un recurso de reposición, contra la reclamación de la cuota del Impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente al ejercicio 1998, que el Ayuntamiento no había resuelto (05041021).

2.2.3.2. Ayuntamiento de Barcelona

Sobre el embargo de una cantidad en la cuenta corriente del interesado, correspondiente al Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del ejercicio 2000, sin haber efectuado la notificación previa del acto administrativo que valida dicha acción (0502335).

2.2.3.3. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Sobre la necesidad de iniciar proceso de realojo, en la ejecución de una actuación urbanística por el sistema de expropiación (0202145).

2.2.3.4. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid)

Sobre la suspensión cautelar de la actividad de un local de hostelería, sin perjuicio de medidas sancionadoras, de restitución, reparación y corrección (0504678).

2.2.3.5. Ayuntamiento de Güímar (Santa Cruz de Tenerife)



Defensor del Pueblo

Sobre la obligación municipal de suscribir un contrato de arrendamiento, para formalizar la adjudicación de una vivienda de su patrimonio (0310426).

2.2.3.6. *Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*

Sobre colocación de bolardos en un lugar concreto del municipio (06018602).

2.2.3.7. *Ayuntamiento de Leganés (Madrid)*

Sobre el procedimiento de valoración, por la Empresa Municipal del Suelo de Leganés, de la vivienda perteneciente a un ciudadano que solicita su inclusión en una convocatoria de viviendas de promoción pública (06020419).

2.2.3.8. *Ayuntamiento de la Llosa de Ranes (Valencia)*

Sobre la incoación de un expediente sancionador a un establecimiento por carecer de intervención ambiental, incumplir el condicionado, incurrir en demora en la aportación de documentos e incumplimiento de las prescripciones legales; y suspender la actividad hasta que sean corregidas las deficiencias (0309288).

2.2.3.9. *Ayuntamiento de Madrid*

Sobre embargo en concepto del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por parte del Ayuntamiento (06003868).



Defensor del Pueblo

Sobre la adopción de la medida cautelar de suspensión del funcionamiento de antenas de telefonía sin licencia, si no cabe su legalización, y eventualmente desinstalarlas; y de sancionar la posible comisión de infracción grave (06038964).

Formulada a la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid, sobre la acreditación del requisito de ingresos en una convocatoria de viviendas de promoción pública (06027434).

2.2.3.10. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo (Cantabria)

Sobre colocación de bolardos en un lugar concreto del municipio (05013576).

2.2.3.11. Ayuntamiento de Novelda (Alicante)

Sobre la necesidad de levantar acta de comprobación favorable y, en su caso, ordenar inmediatamente el cese de la actividad hasta que sean otorgadas las licencias (0215027).

2.2.3.12. Ayuntamiento de Oviedo

Sobre el embargo de una cuenta bancaria por la supuesta deuda en concepto de Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica de los años 1994 a 1996, correspondiente a un vehículo que no era propiedad del interesado, sin haberle enviado notificación alguna a su domicilio (0506134).



Defensor del Pueblo

2.2.3.13. Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid)

Sobre la necesidad de ordenar medidas de protección del ambiente residencial en el entorno del circuito del Jarama, con suspensión de la actividad si fuera preciso (06042996).

2.2.3.14. Ayuntamiento de Santander

Sobre declaración de oficio de la nulidad de una sanción impuesta por el Ayuntamiento (07014201).

2.2.3.15. Ayuntamiento de Sevilla

Sobre la retención a una persona de las devoluciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, sin que haya recibido previamente comunicación de apremio o embargo, pese a estar fiscalmente identificada, además de ignorar los periodos a los que puedan corresponder dichos importes (06040273).

2.3. Sugerencias pendientes

2.3.1. Administración General del Estado

2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Sobre admisión a trámite de una solicitud de autorización de residencia, formulada al amparo del Real Decreto 240/2007, por el



Defensor del Pueblo

cónyuge de una ciudadana española que se encontraba en territorio nacional con anterioridad a la fecha de celebración del matrimonio (07015528).

Sobre admisión a trámite de una solicitud de autorización de residencia, formulada al amparo del Real Decreto 240/2007, del cónyuge de un ciudadano español que se encontraba en territorio nacional con anterioridad a la fecha de celebración del matrimonio (07025441).

- Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre la necesidad de revisar el procedimiento seguido en la resolución denegatoria de una renovación de tarjeta de residencia, y se tenga por concedida, al haberse producido silencio administrativo positivo (06018566).

- Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana

Sobre la conveniencia de dejar sin efecto la denegación de una renovación de autorización de residencia, por haber aplicado la Administración para su resolución la normativa del permiso inicial (06005968).

Sobre la conveniencia de moderar de oficio una sanción por una infracción en un recinto deportivo (06038863).

- Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Sobre concesión a un menor extranjero no acompañado, que llegó a la mayoría de edad sin haber sido documentado, de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, al haber sido archivada indebidamente la solicitud formulada con anterioridad por la Administración tutelante (06009340).



Defensor del Pueblo

- Subdelegación del Gobierno en Alicante

Sobre revocación de una resolución denegatoria de autorización de residencia y trabajo, solicitada sin gestionar la oferta de empleo, por encontrarse el trabajador en el supuesto previsto en el artículo 40.b) de la Ley de extranjería, y para que se dicte nueva resolución conforme a Derecho (07020681).

- Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Sobre la revocación de una resolución denegatoria de la tarjeta de familiar de residente comunitario, solicitada a favor de un ascendiente, al amparo del Real Decreto 178/2003 (07014003).

Sobre la conveniencia de retrotraer las actuaciones al momento anterior de dictar resolución, en los expedientes de repatriación de dos menores extranjeros no acompañados, al objeto de cumplimentar el derecho que les asiste a ser oídos y a contar con asistencia jurídica (07020500).

- Subdelegación del Gobierno en Huelva

Sobre revocación de la denegación de una autorización inicial de residencia y trabajo, para que se dicte la resolución que en Derecho proceda (06010458).

- Subdelegación del Gobierno en Málaga

Sobre revisión de la resolución denegatoria en vía de reposición, de una solicitud de autorización de residencia y trabajo en régimen general (05040509).



Defensor del Pueblo

- Subdelegación del Gobierno en Valencia

Sobre la conveniencia de dejar sin efecto la denegación de una solicitud de renovación de autorización de residencia y trabajo, por haber sido notificada una vez transcurrido el plazo legal para resolver (05039482).

2.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre la conveniencia de revisar un expediente de reagrupación familiar y conceder visado al interesado, que era menor de edad en la fecha de la solicitud conforme a las pruebas oseométricas que se le realizaron (06030612).

Sobre la obligación de que unas resoluciones denegatorias, de visados por reagrupación familiar en régimen comunitario, sean notificadas en debida forma (06042600).

Sobre la conveniencia de revocar una resolución denegatoria de visado de estancia de una menor de 21 años, hija de un ciudadano español, y proceder a su concesión conforme a la normativa comunitaria (06050629).

Sobre la procedencia de iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial, a la vista del reconocimiento por el Consulado General de España en Pekín de un error administrativo, que ocasionó graves perjuicios a los interesados (07002353).

Sobre la procedencia de dejar sin efecto una resolución de desistimiento, dictada una vez cumplimentado un requerimiento, respecto



Defensor del Pueblo

de un visado de reagrupación familiar para cónyuge, tramitado en Dakar, y continuar la tramitación conforme a Derecho (07010442).

Sobre admisión a trámite de una solicitud de visado formulada por una ciudadana colombiana, que debido a excepcionales circunstancias había permanecido durante más de seis meses fuera de España, y su concesión tras constatar la vigencia de su autorización de residencia (07011061).

Sobre la obligación de otorgar visado de forma urgente, a una ciudadana ecuatoriana de avanzada edad y con graves problemas de visión, como ascendiente de español, al amparo del Real Decreto 178/2003 (07011215).

Sobre la conveniencia de revisar la denegación de un visado de reagrupación de familiar de residente comunitario para una menor de 21 años, descendiente del cónyuge de un ciudadano español, por no ajustarse a Derecho (07033547).

2.3.1.3. Ministerio de Defensa

- Dirección General de Personal

Sobre cambio de turno de trabajo, a efectos de que el interesado pueda hacer efectiva la conciliación de su vida laboral y familiar (06018058).

2.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

- Gerencia Territorial del Catastro de Almería



Defensor del Pueblo

Sobre la solicitud de inscripción a nombre de la interesada de dos solares situados en el término municipal de Partalooa, sin que se haya resuelto de forma expresa la petición (05017633).

- Gerencia Territorial del Catastro de Granada

Sobre demora en la tramitación de procedimientos (06047312).

- Gerencia Territorial del Catastro de Tenerife

Sobre pérdida de un expediente en el que se solicitaba alteración de bienes inmuebles de naturaleza (06033124).

2.3.1.5. Ministerio de Fomento

- Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Sobre abono de oficio de los intereses por demora en el pago de justiprecio, derivado de la expropiación de una finca, en el término municipal de Venta de Baños (Palencia) (0400183).

- Secretaría General de Transportes

Sobre el derecho de acceso a la información contenida en los estudios de la relación coste-beneficio y otros análisis de carácter económico o técnico, utilizados en la toma de decisiones relacionadas con los procedimientos de aprobación de mejoras en los puertos de A Coruña y de Sevilla (0501126).

2.3.1.6. Ministerio del Interior



Defensor del Pueblo

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre aplicación, en un caso concreto, de los criterios legales para garantizar la protección de datos y asegurar el secreto de oficio, y la adopción en el futuro de medidas adicionales para reforzar la protección de datos y el cumplimiento del deber de sigilo profesional (06040561).

Sobre incoación de expediente disciplinario a dos agentes de policía (07013092).

- Dirección General de Tráfico

Sobre el impago de un contrato menor a un proveedor (06016697).

Sobre el resarcimiento a una ciudadana de determinados gastos (06041757).

Sobre apreciación de oficio de la nulidad de un expediente sancionador (07013921).

Sobre revocación de oficio de determinadas sanciones (07014645).

2.3.1.7. Ministerio de Medio Ambiente

- Demarcación de Costas de Andalucía - Atlántico en Cádiz

Sobre la necesidad de apercibir con carácter inmediato al ocupante de una playa, para demoler o retirar las instalaciones por él efectuadas (0425018).



Defensor del Pueblo

2.3.1.8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Dirección General de Inmigración

Sobre la conveniencia de revisar una resolución denegatoria, y conceder la segunda renovación de una autorización de residencia y trabajo, al apreciarse silencio administrativo positivo (06038533).

- Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Sobre la conveniencia de modificar una resolución, por la que se reconocía una pensión de orfandad con efectos de tres meses anteriores a la solicitud, reconociendo dicha prestación desde la fecha del fallecimiento de la causante, fecha en la que se acreditaban todos los requisitos exigibles (06008882).

Sobre la cumplimentación de solicitudes que eviten las informaciones verbales deficientes que puedan facilitar los funcionarios encargados de atender al público (07012342).

2.3.2. Administración autonómica

2.3.2.1. Comunidad de Castilla y León

- Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Sobre la obligación de revisar el expediente de solicitud de prestación económica de pago único por nacimiento de un hijo, concediendo al padre del menor la prestación en la cuantía que le corresponda (06010131).



Defensor del Pueblo

Sobre la obligación de revisar el expediente de solicitud de prestación económica de pago único por nacimiento de una hija, concediendo a la persona interesada la prestación en la cuantía que le corresponda (07018022).

- Consejería de Medio Ambiente

Sobre la procedencia de derogar el Decreto 13/2006, que modifica el Plan de ordenación de los recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), sin previa evaluación ambiental (0507179).

2.3.2.2. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- Consejería de Turismo

Sobre resolución de la reclamación presentada por el interesado tras un viaje turístico a México (05031397).

2.3.2.3. Comunidad de Madrid

- Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Sobre la obligación de revisar el expediente de valoración de minusvalía de una persona, con el fin de verificar si efectivamente se ha producido una mejoría objetiva en su discapacidad (07021908).

- Consejería de Presidencia e Interior

Sobre los trámites exigidos en la normativa reguladora del derecho de petición (06038154).



Defensor del Pueblo

- Viceconsejería de Sanidad

Sobre la necesidad de impartir las instrucciones pertinentes con el fin de que el Servicio Madrileño de Salud dicte resolución expresa, que deberá ser notificada en forma debida, sobre una reclamación formulada por dos ciudadanas en relación con la atención sanitaria dispensada a su hermano fallecido (06002214).

- Consejería de Vivienda. Dirección General de Arquitectura y Rehabilitación

Sobre la nulidad de una notificación al haberse practicado por la vía edictal, sin considerar que existía en el expediente otro domicilio del interesado (06009751).

- Dirección General de Vivienda

Sobre la necesidad de tramitar una solicitud de permuta de una vivienda (07022729).

2.3.2.4. Ciudad Autónoma de Melilla

- Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre la procedencia de expedir una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, para un ciudadano que estuvo tutelado por la Administración durante tres años, sin que se le documentara (07009958).



Defensor del Pueblo

2.3.3. Administración local

2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel)

Sobre la inexistencia de una oficina del Catastro en la localidad, por lo que los ciudadanos de ésta y del resto de la comarca tienen que realizar cualquier gestión en la capital de la provincia (06002247).

2.3.3.2. Ayuntamiento de Ávila

Sobre el embargo en concepto del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, por parte del Ayuntamiento, a una contribuyente domiciliada en otra comunidad autónoma (0306737).

2.3.3.3. Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid)

Sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (06020218).

2.3.3.4. Ayuntamiento de Carreño (Asturias)

Sobre el retraso en la tramitación de licencias, el derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, el derecho a obtener información y el deber de dictar resolución expresa en todos los procedimientos (06033756).



Defensor del Pueblo

2.3.3.5. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Sobre la improcedencia de cubrir vacantes con funcionarios interinos (06050862).

2.3.3.6. Ayuntamiento de Cenicientos (Madrid)

Sobre revocación de la resolución de archivo de un expediente, e inicio de oficio de un nuevo procedimiento, para que esa Corporación atienda la solicitud presentada por el interesado, en cumplimiento del compromiso adoptado en su día por esa misma Administración municipal (06006366).

Sobre el deber legal de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (06040013).

2.3.3.7. Ayuntamiento de Fortuna (Murcia)

Sobre la suspensión inmediata de una actividad que supera los niveles permitidos de ruido, hasta la corrección del exceso (0307436).

2.3.3.8. Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga)

Sobre la obligación municipal de recepcionar obras de urbanización, y asumir la obligación de su mantenimiento y conservación (05025547).



Defensor del Pueblo

Sobre incoación de expediente disciplinario a agentes de la Policía Local, cuya tramitación quede suspendida hasta la conclusión del proceso penal, para evitar la prescripción de la posible infracción (06050287).

2.3.3.9. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Sobre la incoación de expediente disciplinario a cuatro agentes de la Policía Municipal, cuya tramitación quede suspendida hasta la conclusión del proceso penal, para evitar la prescripción de la posible infracción (06007875).

2.3.3.10. Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife)

Sobre incremento de controles en el cumplimiento de la normativa en diversos aspectos y sobre revocación de licencias de locales (06013341).

2.3.3.11. Ayuntamiento de Guadalajara

Sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (05029157).

Sobre la falta de motivación de los actos administrativos, por emisión de resolución carente de fundamentos (07000139).

2.3.3.12. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)



Defensor del Pueblo

Sobre los recursos de reposición interpuestos contra unas liquidaciones, practicadas en concepto de tasas por acometida a la red municipal de agua, y a la red de alcantarillado, y sobre denegación de acceso a los expedientes para su consulta, hasta en tres ocasiones (0405683).

2.3.3.13. Ayuntamiento de Madrid

Sobre la necesidad de tramitar un expediente de ubicación de finca, incluida en un proyecto de expropiación (0423833).

Sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (05023364).

Sobre la anulación de un expediente de apremio incoado; reposición de las actuaciones al trámite anterior, y la preceptiva notificación del citado expediente al interesado, con el fin de que pueda alegar lo que estime oportuno, o regularizar su situación tributaria (06032464).

Sobre apreciación de oficio de la nulidad de un expediente sancionador (06035221).

Sobre un embargo en cuenta en concepto del Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica del año 1997, notificándolo mediante edictos, aunque el domicilio en el que se han intentado las notificaciones no es, ni ha sido nunca, el del reclamante (06040734).

Sobre la procedencia de anular una denuncia del Ayuntamiento, por posible abuso de la autoridad (06051149).



Defensor del Pueblo

Sobre la exención de responsabilidad a una ciudadana por los hechos que se le imputan (07019642).

2.3.3.14. Ayuntamiento de Málaga

Sobre la obligación de dar curso a las denuncias recibidas y la aplicación de la clausura cautelar de la actividad ruidosa (06030514).

2.3.3.15. Ayuntamiento de Manlleu (Barcelona)

Sobre comprobación de la matrícula de un vehículo con el que se cometió una infracción (07018902).

2.3.3.16. Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)

Sobre la adopción de la medida cautelar de suspensión del funcionamiento de una antena de telefonía sin licencia, si no cabe su legalización, y eventualmente desinstalarla; y de sancionar la posible comisión de infracción grave (05020405).

2.3.3.17. Ayuntamiento de Mijas (Málaga)

Sobre la posible paralización de la convocatoria de un proceso selectivo de personal para corregir sus deficiencias (07017579).

2.3.3.18. Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)



Defensor del Pueblo

Sobre la obligación de dictar resolución expresa y motivada de un recurso formulado por el interesado (07008832).

2.3.3.19. Ayuntamiento de Morzarzal (Madrid)

Sobre la forma idónea de organizar las fiestas patronales en la localidad en relación con la contaminación acústica, gestión de residuos, control y vigilancia de los horarios de apertura y cierre de las atracciones, así como en lo referente a garantizar el orden, la seguridad y la salubridad (06038895).

2.3.3.20. Ayuntamiento de Museros (Valencia)

Sobre la necesidad de decretar nulo un proceso de adjudicación de viviendas de promoción pública, al exigirse de forma indebida un concreto periodo de empadronamiento (07001626).

2.3.3.21. Ayuntamiento de Palma de Mallorca

Sobre declaración de oficio de la nulidad de un embargo y devolución del importe de lo embargado (06042500).

Sobre la obligación de aprobación de las bases para la convocatoria de un proceso selectivo de personal (07014465).

2.3.3.22. Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears)

Sobre incoación de expediente disciplinario a agentes de la Policía Local del Ayuntamiento (06003244).



Defensor del Pueblo

2.3.3.23. Ayuntamiento de Porto do Son (A Coruña)

Sobre denegación de la exención del Impuesto de vehículos de tracción mecánica por minusvalía, al no reconocer la certificación de minusvalía aportada (06049044).

2.3.3.24. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Sobre la emisión de una diligencia de embargo sin que el interesado conozca el origen del mismo, ya que no se notificó previamente la resolución en su domicilio alegando el Ayuntamiento que ignoraba el cambio de domicilio operado (06036899).

2.3.3.25. Ayuntamiento de Ribatejada (Madrid)

Sobre edificaciones en un término municipal calificado como Zona de Especial de Protección para las Aves (07002213).

2.3.3.26. Ayuntamiento de Ses Salines (Illes Balears)

Sobre solicitud de devolución de ingresos indebidos en concepto del Impuesto sobre bienes inmuebles de una finca, debido a un cambio de calificación urbanística, sin que se haya dado contestación expresa (0500598).

2.3.3.27. Ayuntamiento de Sierra de Fuentes (Cáceres)



Defensor del Pueblo

Sobre el embargo de pensión por impago de unas tasas y precios públicos aprobados por el Ayuntamiento con carácter retroactivo, sin notificación previa de la liquidación (06020198).

2.3.3.28. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Sobre reserva de plaza de aparcamiento para una persona en situación de movilidad reducida (05015441).

Sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (05035239).

Sobre la obligación de asignación de un puesto de trabajo adecuado al reclamante (07011096).

2.3.3.29. Ayuntamiento de Torrelaguna (Madrid)

Sobre accesibilidad a su domicilio de una ciudadana (06040401).

2.3.3.30. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre incoación de expediente disciplinario a agentes de la Policía Local (06038211).

2.3.3.31. Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga)



Defensor del Pueblo

Sobre la obligación de provisión de las vacantes mediante la correspondiente convocatoria de concurso de méritos o procedimiento de libre designación (07010246).

2.3.3.32. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)

Sobre defectos en el procedimiento de notificación de un expediente ejecutivo en concepto del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (07021088).

2.3.3.33. Diputación Provincial de Toledo

Sobre reposición de actuaciones a la fase de pago “en voluntaria” y devolución de los recargos e intereses que sean aplicables en la liquidación, respecto de un embargo realizado en concepto del pago del Impuesto sobre bienes inmuebles (06046403).

2.3.4. Otros

2.3.4.1. Comunidad de usuarios de San Jorge, de Salceda de Caselas (Pontevedra)

Sobre la procedencia de facilitar la información solicitada por un comunero de la mencionada comunidad de traída de agua (05040067).



Defensor del Pueblo

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

- Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña

Sobre el deber legal que incumbe de adecuar su actuación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, en relación con la obligación de comunicar al denunciante la decisión que se adopte sobre la iniciación del correspondiente expediente sancionador (06036939).

- Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Sobre la necesidad de extremar el rigor en el cumplimiento de la normativa legal vigente, y ajustar a Derecho las actuaciones seguidas, en relación con un ciudadano al que se instruyó indebidamente un expediente de expulsión (05023122).

- Subdelegación del Gobierno en Alicante

Sobre el deber legal de que los servicios de extranjería, dependientes de ese centro directivo, den estricto cumplimiento a la normativa sobre medios para acreditar los intentos de notificación a los interesados en procedimientos sancionadores (07035231).



Defensor del Pueblo

3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

- Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre el deber legal que incumbe a las oficinas consulares, bajo su responsabilidad, de cumplir con la normativa básica del procedimiento administrativo (06001462).

Sobre la obligación legal de que las oficinas consulares resuelvan expresamente todas las solicitudes y recursos que se les formulen (05035004).

Sobre la obligación legal de la Administración de tener por válidamente presentados los documentos en cualquier registro público, en atención a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06035498).

3.1.3. Ministerio de Defensa

- Secretaría de Estado de Defensa

Sobre el deber legal que le incumbe de ajustar su actuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición (06014519).

- Subdirección General de Recursos e Información Administrativa

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por



Defensor del Pueblo

la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos (0428431).

3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

- Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver en el plazo máximo de un año la reclamación económico-administrativa presentada por el interesado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 239 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece que la duración del procedimiento, en cualquiera de sus instancias, será de un año contando desde la interposición de la reclamación (0412234).

- Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (05016696).

- Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunitat Valenciana

Sobre el deber legal que le incumbe, en base a lo establecido en los artículos 239 y 240 de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, en cuanto a la obligación de resolver las reclamaciones pendientes contra acuerdos desestimatorios, dictados por la Administración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Sagunto (Valencia) en la solicitud de rectificación de las autoliquidaciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (06051550).



Defensor del Pueblo

- Gerencia Territorial del Catastro de Teruel

Sobre la obligación legal de instar de oficio el procedimiento de subsanación de discrepancias, previsto en el artículo 19 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (06005949).

3.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia

- Subsecretaría

Sobre la necesidad de dar las instrucciones oportunas a los centros dependientes de esa Subsecretaría, para el cumplimiento efectivo de los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en el sentido de remitir el informe escrito solicitado por el Defensor del Pueblo en el plazo preceptivo, así como de auxiliarle con carácter preferente y urgente en sus investigaciones e inspecciones (06038821).

- Dirección Provincial de Educación y Ciencia en Melilla

Sobre el deber legal que le incumbe para que, en lo sucesivo, se facilite la información que solicitan los interesados y contestar a las peticiones o reclamaciones que realizan los ciudadanos sobre la base de lo dispuesto 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, así como para que los representantes sindicales reciban la información a la que se refiere el artículo 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, derivada del derecho de participación a través de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales



Defensor del Pueblo

en los artículos 6.3. c), 7.1 y 7.2 de la Ley 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical (06008291).

- Universidad Nacional de Educación a Distancia

Sobre el deber legal de hacer observar en la Universidad los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la normativa entonces vigente reguladora del tercer ciclo, y de la tramitación de la tesis doctoral (06005901).

3.1.6. Ministerio de Fomento

- Secretaría General de Transportes

Sobre el deber legal de auxiliar al Defensor del Pueblo en sus investigaciones, de actuar con eficacia, eficiencia y en servicio a los ciudadanos; y de, si se estima incompetente en un asunto, remitir las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública (06046891).

- Entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

Sobre el deber legal que le concierne de finalizar los trabajos de adaptación, en todos los aeropuertos españoles, a las prescripciones contenidas en la ley de medidas sanitarias frente al tabaquismo, en aras de la protección del derecho a la salud (06036032).

3.1.7. Ministerio del Interior



Defensor del Pueblo

- Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones o peticiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (05031145).

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a determinados preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del Reglamento de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, para el esclarecimiento de hechos susceptibles de ser tipificados penal y/o disciplinariamente cometidos por agentes de las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (06001451).

Sobre el deber legal de que los agentes de policía recaben cuantos testimonios y medios de prueba sea posible reunir para el esclarecimiento de los hechos punibles y sancionables, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial competente y/o, en su caso, del instructor disciplinario, conforme, entre otros, a lo dispuesto en los artículos 282 y siguientes y 769 y siguientes de la LECrim y 36 del Reglamento de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, interpretándolos teleológica, contextual y sistemáticamente (06005030).

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo previsto 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 (06008125).

- Jefatura Superior de Policía de Madrid



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal, que incumbe al Cuerpo Nacional de Policía, de acatar las resoluciones judiciales procurando su íntegro y diligente cumplimiento (06047702).

- Dirección General de Tráfico

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, resolver expresamente la solicitud presentada (07002331).

- Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid

Sobre el deber legal de que el centro de internamiento disponga de determinados servicios y elementos, así como de adoptar las necesarias prácticas para asegurar un trato adecuado a los ciudadanos privados de libertad (07007635).

3.1.8. *Ministerio de Medio Ambiente*

- Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre el deber legal que le incumbe, en materia de evaluación ambiental de la obra pública, a las administraciones competentes (0418450).

- Confederación Hidrográfica del Norte

Sobre el deber legal que le incumbe en cuanto a ejercer medidas adicionales o complementarias al procedimiento sancionador, al



Defensor del Pueblo

comprobar la existencia de un vertido no autorizado o que no cumple las condiciones de autorización, para evitar daños al dominio público hidráulico (05017344).

- Confederación Hidrográfica del Tajo

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico, de resolver los procedimientos relativos al dominio público hidráulico en los plazos establecidos por la normativa procedimental aplicable (06042620).

Sobre el deber legal de la administración hidráulica de dar respuesta expresa a las solicitudes de concesión de aguas públicas en un plazo máximo de 18 meses, en cumplimiento de lo dispuesto 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (06034968).

3.1.9. Ministerio de Sanidad y Consumo

- Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Sobre la obligación legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (06029590).



Defensor del Pueblo

3.1.10. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

- Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Sevilla

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones o peticiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06048255).

3.1.11. Ministerio de Vivienda

- Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda

Sobre la obligación legal de aplicar el principio de eficacia a la tramitación de los expedientes administrativos a su cargo, según lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, evitando que se incurra en la importante demora que se ha apreciado en el expediente de queja de referencia (07007004).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

- Consejería de Gobernación



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal que le incumbe, conforme al artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos (05039006).

3.2.2. Cantabria

- Consejería de Empleo y Bienestar Social

Sobre el deber legal de verificar el exacto cumplimiento de la normativa aplicable en materia de entidades, centros y prestaciones de servicios sociales, ya sean de financiación pública o privada, de tal manera que quede garantizada la calidad de la atención a las personas usuarias y de los servicios sociales que se presten en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (06009804).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- Instituto de la Mujer

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (07008601).



Defensor del Pueblo

3.2.4. Comunidad de Castilla y León

- Consejería de Medio Ambiente

Sobre el deber legal de evaluar ambientalmente la decisión de modificar un Plan de ordenación de los recursos naturales (0507179).

Sobre el deber legal que incumbe a la Secretaría General de Medio Ambiente en cuanto a exigir la responsabilidad de las personas jurídicas cuando, en caso de sucesión universal, la que sucede asume toda la responsabilidad en que incurre la sucedida, conforme a lo establecido en la Ley 11/2003 de 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León (0427656).

- Consejería de Sanidad

Sobre el deber legal que le concierne de aplicar el artículo 32 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de consumidores y usuarios, que establece que las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes (06011635).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Extremadura

- Consejería de Agricultura y Medio Ambiente

Sobre el deber legal de facilitar, a quien es interesado en un procedimiento en curso, el conocimiento de su estado de tramitación y el acceso a los documentos contenidos en el mismo, y del deber legal de reconocer su derecho a formular, con anterioridad al trámite de audiencia, alegaciones y aportar los documentos que estime convenientes, en



Defensor del Pueblo

aplicación de los artículos 31, 35, 84, 85 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06029605).

3.2.6. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- Consejería de Comercio, Industria y Energía

Sobre el deber legal de velar por un medio ambiente adecuado, en cuanto órgano de control de actividades industriales contaminantes; de sancionar las infracciones y, en casos muy graves, de suspender la actividad o el cierre de establecimientos, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Constitución, artículos 31 y 36 de la Ley 21/1992 de Industria; 7, 8bis y 9 del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental, y concordantes de su Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988 (06003198).

- Consejería de Interior

Sobre el deber legal de resolver expresamente la solicitud presentada, y ajustar así su actuación a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06042113).

- Consejería de Vivienda y Obras Públicas

Sobre la obligación legal de que las instalaciones del tipo objeto de la queja se vean plasmadas previamente en un proyecto técnico, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación de impacto ambiental y el Reglamento de actividades clasificadas de 1961 (06012777).



Defensor del Pueblo

3.2.7. Comunidad de Madrid

- Consejería de Educación

Sobre el deber legal de cumplir los plazos de resolución, recogidos en las bases de la convocatoria de ayudas al estudio de alumnos con aprovechamiento académico excelente, efectuada por dicha comunidad autónoma (07000812).

- Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Sobre el deber legal que le compete de actuar conforme al principio de eficacia y con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente (06014463).

Sobre el deber legal que le incumbe de proceder, en los 10 primeros días de cada mes, a la exposición, en los tablones de dicha Consejería, de la relación de plazas adjudicadas el mes anterior en las residencias de mayores que integran la red pública de la comunidad, con expresa indicación de la puntuación y de las residencias en las que se hayan producido ingresos, en aplicación de la Orden de esa Consejería 13/1998, relativa a la información y publicidad del proceso de adjudicación de plazas (06011305).

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (07015415).

Sobre el deber legal que le incumbe de motivar los actos administrativos, cuando se den los supuestos previstos en el artículo 54



Defensor del Pueblo

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07021908).

- Consejería de Sanidad

Sobre el deber legal que incumbe al Servicio Madrileño de Salud de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones que le hayan sido formuladas, cumpliendo así lo establecido 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 (06002214).

- Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Sobre el deber legal de tener en cuenta los documentos aportados por los interesados, rectificando los errores cometidos y dictando resoluciones congruentes con lo solicitado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35.e) y 89.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a lo expresado en el artículo 103.1 de la Constitución Española (06003992).

3.2.8. Región de Murcia

- Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio

Sobre los deberes de cooperación y colaboración con las otras administraciones en materia de evaluación ambiental, en aplicación de lo establecido en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (05019951).



Defensor del Pueblo

3.2.9. Ciudad Autónoma de Melilla

- Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 35 de la Ley de extranjería, solicitando en tiempo y forma autorización de residencia a favor de los menores extranjeros no acompañados, tutelados por esa Administración (07009958).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de A Coruña

Sobre el deber legal de remitir al Defensor del Pueblo los informes solicitados en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y de auxiliarle preferentemente y de forma urgente de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 de la citada ley orgánica (06004745).

3.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver expresamente los recursos que le sean presentados por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 y 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (07003599).



Defensor del Pueblo

3.3.3. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que dispone la Ley 30/1992, debiendo regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, no debiendo repercutir las deficiencias de la actuación administrativa sobre los interesados, lesionando sus legítimos derechos (06036516).

3.3.4. Ayuntamiento de Altea (Alicante)

Sobre el deber legal que le incumbe de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (06027289).

3.3.5. Ayuntamiento de Artà (Illes Balears)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (07006073).

3.3.6. Ayuntamiento de Arteixo (A Coruña)



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones (06040913).

3.3.7. *Ayuntamiento de Badajoz*

Sobre la obligación legal de facilitar la información ambiental que obre en poder de la Administración en plazo, cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad conforme a lo establecido en la Ley 27/2006, del Derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (06010611).

3.3.8. *Ayuntamiento de Calonge (Girona)*

Sobre el deber legal derivado del artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 14 de enero, de traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma (06035325).

3.3.9. *Ayuntamiento de Camargo (Cantabria)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26



Defensor del Pueblo

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (05011009).

3.3.10. Ayuntamiento de Camuñas (Toledo)

Sobre el deber legal de asegurar que las emisiones acústicas no excedan los índices acústicos permitidos y, en consecuencia, aplicar y velar por el cumplimiento de la Ley 37/2003 del Ruido (06037295).

3.3.11. Ayuntamiento de Carracedelo (León)

Sobre el deber legal 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, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (0503523).

3.3.12. Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria)

Sobre el deber legal de adoptar las medidas necesarias para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo, incumpléndose con ello el mandato legal que asigna a las administraciones municipales la legislación urbanística de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que los infractores se beneficien de la demora en el actuar administrativo, perjudicando con ello a otros ciudadanos (0302787).

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y



Defensor del Pueblo

del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (07000622).

3.3.13. Ayuntamiento de Cenicientos (Madrid)

Sobre el deber legal de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen de Suelo y Valoraciones (06040013).

3.3.14. Ayuntamiento de Ceutí (Murcia)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (07005333).

3.3.15. Ayuntamiento de Cieza (Murcia)

Sobre el deber legal que le incumbe de incoar los procedimientos sancionadores correspondientes a las infracciones urbanísticas, y de tramitar los mismos de acuerdo con el principio de eficacia, recogido en el artículo 103.1 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (05019951).



Defensor del Pueblo

3.3.16. Ayuntamiento de Colmenarejo (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (0506935).

3.3.17. Ayuntamiento de Córdoba

Sobre el deber legal de cumplir con lo dispuesto en la Orden de 28 de julio de 2000, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los servicios y centros de servicios sociales de Andalucía (06042596).

3.3.18. Ayuntamiento de Deltebre (Tarragona)

Sobre el deber legal derivado del artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 14 de enero, de traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma (06034932).

3.3.19. Ayuntamiento de Formentera (Illes Balears)



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal que le incumbe de que los nombramientos de personal laboral temporal, aun cuando se deban de proveer con carácter de urgencia, se realicen en los términos que contemplan los artículos 18 y 19 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, permitiendo a todos los demandantes de empleo, conocer el carácter y la naturaleza de las plazas de empleo público que se ofertan, para que puedan concurrir en condiciones plenas de igualdad, mérito y de capacidad (07015678).

3.3.20. Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid)

Sobre la obligación legal de adecuar las convocatorias al artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (07011128).

3.3.21. Ayuntamiento de Granada

Sobre el deber legal de evitar contenidos discriminatorios en sus resoluciones (06007775).

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa, en tiempo y forma, a cuantas solicitudes y escritos le sean presentados por los interesados, en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0402800).

3.3.22. Ayuntamiento de Guadalajara

Sobre el deber legal de resolver expresamente y por escrito las peticiones y reclamaciones que le sean formuladas por los interesados,



Defensor del Pueblo

cumpliendo así lo establecido 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 (06007412).

3.3.23. *Ayuntamiento de Laredo (Cantabria)*

Sobre el deber legal de notificar conforme a la ley los actos administrativos, de actuar en término y plazo legal, y de remover obstáculos al ejercicio de los derechos de los interesados y de prestarles información y orientación (0428855).

3.3.24. *Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*

Sobre el deber legal de adoptar las medidas necesarias para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo, incumpléndose con ello el mandato legal que asigna a las administraciones municipales la legislación urbanística de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que los infractores se beneficien de la demora en el actuar administrativo, perjudicando con ello a otros ciudadanos (9906042).

3.3.25. *Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid)*

Sobre el deber legal que le incumbe conforme a los artículos 1, 2.1, 25.2 apartados b), d), f) y m), de la Ley de Bases del Régimen Local, 15 de la Ley de Carreteras y las disposiciones sobre travesías y redes arteriales, de atender las reclamaciones vecinales cuando sean asuntos de su competencia, ofreciendo indicaciones suficientes a los vecinos acerca de los requisitos jurídicos de las cuestiones que le planteen, e interesándose



Defensor del Pueblo

por ellas ante los organismos competentes, pronta y eficazmente (06000986).

3.3.26. Ayuntamiento de Leganés (Madrid)

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (06011178).

3.3.27. Ayuntamiento de Logroño

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 24 de la Ordenanza reguladora de los servicios locales de consumo de ese Ayuntamiento, que establece que los órganos municipales de consumo se inhibirán en la resolución de expedientes que excedan de su competencia material o territorial, de acuerdo con la legislación básica de régimen local y demás normas legales de aplicación, debiendo comunicar al reclamante la instancia a la que se ha dirigido o debe dirigir su expediente (06048468).

3.3.28. Ayuntamiento de Lleida

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26



Defensor del Pueblo

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06032210).

3.3.29. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (05019827).

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (07002981).

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (07017916).

Sobre el deber legal de recabar y preservar para su eventual puesta a disposición de la autoridad judicial competente y/o en su caso, del ulterior procedimiento disciplinario, los testimonios de vecinos y pruebas fotográficas relativos a la investigación en el expediente de referencia (07018153).



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar respuesta de manera expresa a las solicitudes de información, formuladas por los interesados, salvo casos manifiestos de carencia de fundamento, cumpliendo así lo establecido en los artículos 35, 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local (07018582).

3.3.30. *Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)*

Sobre el deber legal que le incumbe de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (0314722).

3.3.31. *Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (0500386).

3.3.32. *Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)*



Defensor del Pueblo

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados (07008832).

3.3.33. *Ayuntamiento de Oviedo*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 de servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, cumpliendo así lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución Española (06004251).

3.3.34. *Ayuntamiento de Palma de Mallorca*

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (05031062).

3.3.35. *Ayuntamiento de Ribadesella (Asturias)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados,



Defensor del Pueblo

cumpliendo así lo establecido 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 (06039002).

3.3.36. *Ayuntamiento de Riotorto (Lugo)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (06035589).

3.3.37. *Ayuntamiento de Rozas de Puerto Real (Madrid)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (06049175).

3.3.38. *Ayuntamiento de San Javier (Murcia)*

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de hacer cumplir las ordenes de demolición, y ejecutarlas subsidiariamente a costa del obligado una vez transcurridos los plazos señalados, de conformidad con el artículo 228 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, y de servir con objetividad a los intereses generales y actuar conforme al principio de



Defensor del Pueblo

eficacia, cumpliendo así lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución Española (06031118).

3.3.39. Ayuntamiento de Sevilla

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto 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 (05039006).

3.3.40. Ayuntamiento de Siero (Asturias)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (06040036).

3.3.41. Ayuntamiento de Sóller (Illes Balears)

Sobre el deber legal que tiene encomendado de adoptar las medidas necesarias, para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo, incumpléndose con ello el mandato legal que asigna a las administraciones municipales la legislación urbanística de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que



Defensor del Pueblo

los infractores se beneficien de la demora en el actuar administrativo, perjudicando con ello a otros ciudadanos (07013162).

3.3.42. Ayuntamiento de Tías (Las Palmas)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (06001653).

3.3.43. Ayuntamiento de Torres de la Alameda (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico, de resolver de forma expresa en todos los casos las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, y a notificarlas de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo (06009209).

3.3.44. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06029016).

Sobre el deber legal que tiene encomendado de ejercer con diligencia las competencias que en materia de disciplina urbanística le asigna la legislación, cumpliendo con su obligación de inspeccionar, preservar y



Defensor del Pueblo

restablecer el orden urbanístico infringido y acomodando su actuación a los principios de eficacia, economía y celeridad, contemplados en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (05024120).

3.3.45. Ayuntamiento de Valoria la Buena (Valladolid)

Sobre la obligación legal de exigir la responsabilidad de las personas jurídicas cuando, en caso de sucesión universal, la que sucede asume toda la responsabilidad en que incurre la sucedida, conforme a lo establecido en la Ley 11/2003, de 8 abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, y en la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo (0427656).

3.3.46. Ayuntamiento de Vigo

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06019801).

3.3.47. Ayuntamiento de Villagarcía de la Torre (Badajoz)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de resolver de forma expresa en todos los casos, las peticiones y recursos que le sean formulados por los interesados, y a notificarlas de acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo, sin que, en ningún caso, pueda servir de pretexto para el incumplimiento de este deber, el hecho de que



Defensor del Pueblo

las peticiones que le formulen carezcan, a su juicio, de fundamento legal (0311933).

3.3.48. Ayuntamiento de Zarza de Montánchez (Cáceres)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada, en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido 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 (06047803).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio Notarial de Bilbao

Sobre la obligación legal de dictar resolución expresa en las solicitudes que se le planteen (06039954).

3.4.2. Consejo Andaluz de Colegios de Abogados

Sobre la obligación legal de prestar asistencia letrada de oficio efectiva a menores sometidos a la Ley Orgánica de Responsabilidad penal de los menores (F0400044).

3.4.3. Junta Vecinal de Mioño. Castro Urdiales (Cantabria)

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración pública de dar acceso, de acuerdo con la normativa de información ambiental, a un



Defensor del Pueblo

proyecto técnico que es soporte de obras sujetas a autorización e información pública (06039438).

4. ADVERTENCIAS

4.1. Administración local

4.1.1. Ayuntamiento de Oseja de Sajambre (León)

Se formula advertencia a dicho Ayuntamiento de que, dada su inactividad para dar cumplimiento a una determinada moción y la falta de colaboración con el Defensor del Pueblo, se procederá a la inclusión en el informe anual de esta Institución de una referencia a este asunto, considerando la actitud de esta Administración municipal como hostil y entorpecedora del ejercicio de las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas el Defensor del Pueblo (05028209).

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

5.1. Recursos de inconstitucionalidad

5.1.1. Solicitudes de interposición

Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 4 de enero de 2007, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Fundamentos de la resolución



Defensor del Pueblo

PRIMERO. El interesado solicita del Defensor del Pueblo que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, por su posible contradicción con los artículos 14 y 36 de la Constitución Española. Sin embargo no concreta el precepto o preceptos de la misma que podrían vulnerar tales normas constitucionales, salvo la referencia a la disposición adicional tercera de la misma. Si bien, las afirmaciones que realiza sobre el contenido de ésta última no se ajustan al tenor literal de la citada disposición adicional tercera.

Tampoco se ajusta a la realidad la afirmación de que la Ley 34/2006 elimina el requisito de la colegiación para ejercer como abogado, aun cuando la argumentación que ofrece resulta confusa y contradictoria, pues al final de su escrito manifiesta que se exige para ejercer la profesión de abogado tres peajes económicos: la licenciatura en Derecho, la ulterior formación y la colegiación.

Por otro lado, denuncia la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional -manifestando que el Tribunal Constitucional ha interpretado el artículo 36 de la Constitución en el sentido de exigir la colegiación obligatoria de determinados profesionales titulados, entre ellos los abogados, con la única excepción de los que sirvan en exclusiva a una Administración, en cuyo caso no es obligada la colegiación- pero tampoco cita o identifica resolución alguna del alto tribunal que contenga tal afirmación, o de la que se pueda deducir dicha interpretación del artículo 36 de la Constitución.

SEGUNDO. En primer término hemos de decir, que los argumentos expuestos no proporcionan ni la fundamentación fáctica ni jurídica suficiente, que permitan al Defensor del Pueblo conocer las razones por las que el solicitante considera que son inconstitucionales los siete artículos y demás disposiciones adicionales, transitoria y finales de la ley,



Defensor del Pueblo

razón por la cual debemos rechazar, sin necesidad de un mayor análisis, la impugnación de la totalidad de la ley.

No obstante lo anterior, y como quiera que el solicitante aduce la posible infracción del artículo 36 de la Constitución, por si le cupiere alguna duda de la capacidad del legislador para modificar el régimen jurídico del acceso a la profesión de abogado, transcribimos aquí el contenido íntegro de aquel precepto constitucional:

“La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”.

A la luz de tal precepto, hemos de contradecir lo manifestado por el interesado, pues “el artículo 36 ni ordena ni prohíbe la colegiación obligatoria”, y así lo ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional (STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ8).

El citado precepto se limita a legitimar la opción del legislador por la colegiación obligatoria, esto es, no le impone sino que le habilita para determinar qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren la colegiación obligatoria, por atender a la consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes, cuando el colegio de que se trate desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran (SSTC 194/1998, de 1 de octubre, entre otras muchas).

A mayor abundamiento, el Pleno del Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/2003, de 23 de abril, reiterando la doctrina sentada en la anteriormente citada, declaró que la Constitución exige ex artículo 36 que «sea el legislador quien deba determinar qué profesiones quedan fuera del



Defensor del Pueblo

principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un colegio profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional». De modo que es el legislador el que debe decidir cuándo el ejercicio de una profesión exige una colegiación obligatoria, ya que «la exigencia de adscripción forzosa a un colegio profesional supone, de un lado, una limitación al principio general de libertad y, más en concreto, del libre ejercicio de la profesión y, de otro, una excepción a la regla general de libertad negativa de asociación que forma parte del contenido constitucionalmente garantizado por el artículo 22 de la Constitución Española» (FJ4).

Y, al respecto, se recuerda también en la misma sentencia que «la obligación de incorporación a un colegio para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los profesionales, sino como garantía de los intereses de sus destinatarios» (STC 76/2003, FJ6).

Pues bien, la propia exposición de motivos de la ley que se pretende impugnar, justifica la regulación del régimen de acceso a la profesión de abogado, en el hecho de ser un colaborador fundamental en la impartición de justicia, y en que la calidad del servicio que presta redundaría directamente en el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, que la Constitución garantiza a los ciudadanos (lo que despeja cualquier duda sobre la concurrencia de los fines y funciones públicas constitucionalmente relevantes a los que se refiere la Constitución).

Al mismo tiempo, también justifica la exposición de motivos la exigencia de la capacitación profesional, para ejercer tal profesión, mediante la obtención de un título profesional complementario al título universitario en Derecho, en las experiencias del Derecho comparado y en la necesidad de homologación de las profesiones jurídicas, en orden a



Defensor del Pueblo

garantizar la fluidez en la circulación y establecimiento de profesionales, como uno de los pilares del mercado único que constituye base esencial de la Unión Europea. Destacando que, dicha exigencia de la capacitación profesional, ha sido una reivindicación constante de los representantes de la abogacía española y de otros operadores jurídicos (facultades de Derecho, Consejo General del Poder Judicial, etcétera).

Sin embargo, a pesar de lo manifestado por el solicitante, la Ley 34/2006 ni elimina ni impone el requisito de la colegiación; el objeto y finalidad de la ley viene definido en su artículo 1: "... regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado", "sin perjuicio del cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa vigente para el ejercicio de la abogacía" (artículo 1.2).

La obligatoriedad de la colegiación para el ejercicio de la abogacía - salvo los casos determinados expresamente por la ley o el propio Estatuto General de la Abogacía Española-, viene impuesta en el artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía Española. La Ley 34/2006 se limita, en su artículo 1.4 a exigir el título profesional de abogado como requisito imprescindible para la colegiación exigida por aquel Estatuto.

Es consecuencia, tampoco procede, por este último motivo, efectuar los reproches de inconstitucionalidad que el solicitante atribuye a la Ley 34/2006, de 30 de octubre.

TERCERO. El solicitante también cuestiona, desde la perspectiva del derecho a la igualdad ante la ley (artículo 14.1 CE), el contenido de la disposición adicional tercera de la Ley 34/2006, infracción que se produciría al eximir de la formación especializada regulada en la misma, para ejercer como abogados a los funcionarios públicos, por el simple hecho de ganar una "oposición jurídica", términos que en absoluto son los empleados en la citada disposición adicional.



Defensor del Pueblo

El Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que el juicio de igualdad constituye un juicio de carácter relacional que requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ10).

Pues bien, en primer término, hay que decir que los términos de comparación que trae a examen el demandante, para efectuar el juicio de igualdad, son inadecuados por partir de una premisa errónea.

Esto es, contrapone, de un lado, a una categoría de personas - licenciados en Derecho-, con otra -los funcionarios a los que hace referencia- olvidando que tal condición, a la luz del contenido de la disposición adicional tercera, también concurre en estos últimos.

Igualmente la obtención de un premio extraordinario de licenciatura o la de doctorado honoris causa son condiciones que, eventualmente, pueden concurrir en todos los licenciados en Derecho, sean o no funcionarios.

En efecto, la disposición adicional tercera de la Ley 34/2006, 'ejercicio profesional de los funcionarios públicos', establece:

1. La actuación del personal al servicio del Estado, de los órganos constitucionales, de las administraciones públicas o entidades públicas ante juzgados y tribunales en el desempeño de las funciones propias del cargo se regirá por lo dispuesto en el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y demás legislación aplicable, sin que en ningún caso le sea exigible la obtención del título regulado en esta ley.



Defensor del Pueblo

2. Los funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de licenciados en Derecho estarán exceptuados de obtener el título de abogado o el título de procurador de los tribunales a los efectos descritos en el artículo 1 de esta ley, siempre que desempeñen funciones de asistencia letrada o asesoramiento jurídico. También estarán exceptuados quienes hayan ingresado en el cuerpo de letrados de las Cortes Generales, en alguno de los cuerpos de letrados de las asambleas legislativas autonómicas, en la carrera judicial, en la carrera fiscal, en el cuerpo de secretarios judiciales, o en alguno de los cuerpos comunes de las Fuerzas Armadas en su condición de licenciados en Derecho.

Por su parte, el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dispone:

1. La representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los abogados del Estado integrados en el servicio jurídico del Estado. Los abogados del Estado podrán representar y defender a los restantes organismos y entidades públicas, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y disposiciones de desarrollo. La representación y defensa de las entidades gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social corresponderá a los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, sin perjuicio de que, en ambos casos, y de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, puedan ser encomendadas a abogado colegiado especialmente designado al efecto.



Defensor del Pueblo

2. La representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas corresponderá a los letrados de las Cortes Generales integrados en las secretarías generales respectivas.

3. La representación y defensa de las comunidades autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las comunidades autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.

Ahora bien, lo que el interesado considera manifiestamente discriminatorio es que a la categoría de personas citadas en la referida disposición adicional tercera, no le sea exigible la formación especializada conducente a la obtención del título regulado en la ley, para acreditar, de modo objetivo, la formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado, que se le exige a otras personas que también se encuentren en posesión del título universitario de licenciado en Derecho o el título de grado que lo sustituya.

El Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones, que lo que prohíbe el principio de igualdad no es cualquier diferencia de trato, sino aquella desigualdad que resulte artificiosa o injustificada por no venir fundada en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados (por todas, STC 214/2006, de 3 de julio, FJ2).



Defensor del Pueblo

A la vista de tal doctrina, no podemos considerar artificiosa o injustificada tal diferencia de trato, pues en la exposición de motivos de la Ley 34/2006 constan, expresamente, los criterios tenidos en cuenta por el legislador para no exigir la obtención del título de abogado a quienes resulte de aplicación la disposición adicional tercera:

“Asimismo, se ha resuelto la cuestión de aquellos que ejercen el Derecho desde otra función para cuyo desempeño han superado pruebas selectivas acreditativas de capacitación jurídica, respecto de los cuales carecería de sentido someterlos a un proceso formativo y a una evaluación reiterativa si deciden pasar a desempeñar la abogacía o la procura”.

Por último, hemos de hacer referencia a las distintas situaciones que contempla la ley:

De acuerdo con la disposición transitoria única, no se exige el título profesional de abogado regulado en la Ley, a quienes, en el momento de la entrada en vigor de la ley (cinco años desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*) estuvieren ya incorporados a un colegio de abogados, como ejercientes o no ejercientes; ni, a quienes, sin estar incorporados a un colegio de abogados, hubieren estado incorporados antes de la entrada en vigor, como ejercientes o no ejercientes, durante un plazo discontinuo no inferior en su cómputo total a un año, siempre que procedan a colegiarse antes de ejercer como tales; ni, por último, a los licenciados en Derecho o a los que tuvieren en su posesión un título de grado, no comprendidos en el supuesto antes dicho, que disponen de un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para colegiarse como ejercientes o no ejercientes.

En consecuencia, a tales licenciados en Derecho no les es exigible la acreditación de la capacitación jurídica, ni siquiera el haber desempeñado las funciones de asistencia letrada o asesoramiento jurídico que le es



Defensor del Pueblo

exigible a los funcionarios y personal al servicio del Estado, de los órganos constitucionales, de las administraciones públicas o entidades públicas, por lo que hay que rechazar la discriminación a la que hace referencia el interesado.

CUARTO. Resta decir, finalmente, que resulta infundada la queja del solicitante sobre la discriminación no justificada respecto de otras profesiones, que imputa a la Ley 34/2006, en cuanto a la exigencia de lo que denomina los tres peajes económicos -la licenciatura, la ulterior formación y la obligada colegiación-, para ejercer la profesión, pues, de una parte, el tercero de los requisitos no es exigido por esta ley, ni, por tanto, podía ser objeto de examen en un recurso de inconstitucionalidad contra la misma, y, de otra, tampoco aporta el necesario término de comparación o *tertium comparationis*, para efectuar el correspondiente juicio de igualdad, que exige la doctrina constitucional (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ5, por todas).

Por último, en relación con el gravamen económico que supone para los jóvenes, recién licenciados, la formación especializada -lo que propiamente es objeto de la ley- y las posibles desigualdades que pueda generar, al que hace referencia el interesado, la disposición adicional segunda “Ayudas y becas” dispone:

“El Gobierno garantizará la igualdad de oportunidades para el acceso al ejercicio de las profesiones de abogado y procurador; a tal efecto se establecerán ayudas y becas para aquellos licenciados en Derecho que quieran obtener cualquiera de las titulaciones a que se refiere la presente ley, de conformidad con el sistema nacional de becas”.

Por lo que, entendemos, queda salvaguardado en la ley el principio de no discriminación por razones económicas para el colectivo al que se refiere el solicitante, pudiendo reclamar individualmente ante las



Defensor del Pueblo

instancias que correspondan quien efectivamente se vea privado del derecho que la ley garantiza, toda vez que nuestro ordenamiento jurídico dispone de los mecanismos de protección suficientes, para reaccionar contra las eventuales lesiones de derechos individuales de los ciudadanos, producidas por los poderes públicos.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio

Mediante escritos presentados respectivamente el día 1 de diciembre de 2006 y el día 2 de enero de 2007, los interesados solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La inconstitucionalidad de la norma se fundamenta en la infracción de los principios del artículo 9.3 de la Constitución Española que dice textualmente: "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

La seguridad jurídica, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 27/1981; 99/1987; 227/1988; 150/1990...) es «suma



Defensor del Pueblo

de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio».

Respecto al principio de seguridad jurídica en materia fiscal, el Tribunal Constitucional, Sentencia 126/1987, fundamento jurídico 11, ha afirmado:

"En cuanto al principio de seguridad jurídica también aducido, ha venido ciertamente configurándose, a partir de la Sentencia número 26 del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 19 de diciembre de 1961, una línea argumental que, partiendo de la idea del Estado de Derecho y de los principios que lo informan, considera que las normas tributarias retroactivas pueden estimarse constitucionalmente ilegítimas cuando atentan a tal principio y a la confianza de los ciudadanos.

Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del artículo 9.2 de la constitución, como ha puesto de manifiesto este Tribunal, entre otras, en sus Sentencias 27/1981 y 6/1983. Por ello, el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la norma fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal".

En el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma, entendiendo como previsibilidad sobre los efectos de su aplicación



Defensor del Pueblo

y su retroactividad, los que se cuestionan. La disposición final primera de la ley, cuya constitucionalidad se analiza, tiene efectos 1 de enero de 2006, siendo publicada la ley el 29 de noviembre del mismo año, por lo que los interesados estiman que adolece de una retroactividad constitucionalmente proscrita.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 11, de la Sentencia 182/1997 recoge un resumen de la doctrina proclamada durante años sobre la retroactividad de las normas fiscales:

"Antes de nada, conviene recordar la doctrina de este Tribunal en relación con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica en el ámbito tributario.

a) En primer lugar, hemos declarado que «no existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva que pueda hacerse derivar del principio de irretroactividad tal como está consagrado» en el artículo 9.3 de la Constitución Española, pues el «límite expreso de la retroactividad *in peius* de las leyes que el artículo 9.3 de la norma suprema garantiza no es general, sino que está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales... No cabe considerar, pues, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que se refiere expresamente el citado artículo 9.3 de la Constitución Española, por cuanto tales normas no tienen por objeto una restricción de derechos individuales, sino que responden y tienen un fundamento propio en la medida en que son directa y obligada consecuencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica impuesto a todos los ciudadanos por el artículo 31.1 de la norma fundamental» (STC 173/1996, fundamento jurídico 3.º, que se apoya en las SSTC 27/1981, fundamento jurídico 10; 6/1983,



Defensor del Pueblo

fundamento jurídico 3.º; 126/1987, fundamento jurídico 9.º, y 150/1990, fundamento jurídico 8.º). Así pues, «fuera de las materias respecto de las que el artículo 9.3 de la Constitución Española veta totalmente la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador considere oportuno, disponiendo éste, por consiguiente, de un amplio margen de discrecionalidad política» (STC 150/1990, fundamento jurídico 8.º). «La irretroactividad absoluta de las leyes fiscales podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal» (SSTC 126/1987; 197/1992, y 173/1996, fundamento jurídico 3.º).

b) Ahora bien, también hemos declarado que «afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el artículo 9.3 de la Constitución Española, en tanto que no son normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, no supone de ninguna manera mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución (STC 126/1987, fundamento jurídico 9.º), señaladamente, por lo que aquí interesa, el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional» (STC 173/1996, fundamento jurídico 3.º.4).

c) Sobre el significado del principio de seguridad jurídica en este particular contexto, también hemos señalado que dicho principio, aun cuando no pueda erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente (STC 126/1987, fundamento jurídico 11), ni deba entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal (SSTC 27/1981 y 6/1983), sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a



Defensor del Pueblo

cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (STC 150/1990, fundamento jurídico 8.º).

Determinar, en consecuencia, cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos, es una cuestión que sólo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto (SSTC 126/1987, fundamento jurídico 11; 150/1990, fundamento jurídico 8.º, y 173/1996, fundamento jurídico 3.º).

d) Finalmente, como criterio orientador de este juicio casuístico, resulta relevante a tenor de la doctrina de este Tribunal, distinguir entre la retroactividad auténtica o de grado máximo, y la retroactividad impropia o de grado medio. En el primer supuesto, que se produce cuando la disposición pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas, sólo exigencias cualificadas de interés general podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica. En el supuesto de la retroactividad de grado medio o impropia, que se produce cuando la ley incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas, la licitud o ilicitud de la disposición dependerá de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso que tenga en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa, y otros factores similares...".



Defensor del Pueblo

Así pues la posibilidad de admisión de la retroactividad de las normas fiscales está condicionada, según los casos, a que sea un supuesto admitido en Derecho. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987, fundamento jurídico 11, ha dispuesto:

"Segundo -retroactividad impropia-, la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso. Es de destacar que esta ponderación ha llevado al tribunal alemán, desde su Sentencia número 27, de 19 de diciembre de 1961, a considerar, en principio, constitucionalmente legítimas las normas fiscales retroactivas cuando la ley pretende tener aplicación en el periodo impositivo dentro del cual entre en vigor y que, por su parte, el Tribunal Supremo norteamericano ha declarado también la constitucionalidad de medidas fiscales retroactivas cuando la retroactividad alcanza a periodos cercanos al de la tramitación de la ley en cuestión, como es el caso de leyes fiscales cuyo objeto es gravar rentas o beneficios obtenidos durante el año en que se aprobó la ley o incluso durante el año de la sesión legislativa anterior a la de su aprobación (Decisiones de 11 de enero de 1937, 21 de noviembre de 1938 y 12 de enero de 1981 en los casos U.S.V. Hudson, Welch V. Henry et álii, y U.S.V. Darusmont). Bien es cierto que tanto uno como otro Tribunal tiene además en cuenta otras circunstancias específicas, como la importancia de las modificaciones introducidas, o el conocimiento por parte del contribuyente de la posibilidad de que se efectúen cambios en la legislación".

El Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) es un impuesto personal y directo que grava la renta de los contribuyentes



Defensor del Pueblo

obtenida durante un periodo de un año, cuyo devengo, según prevé el artículo 12 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, se produce, como regla general, el 31 de diciembre de cada año. Por lo que la norma en cuestión se ha publicado durante el transcurso del hecho imponible y antes de que el mismo se haya consumado de forma absoluta. En palabras del propio Tribunal Constitución, Sentencia 182/1997, fundamento jurídico 12:

“A estos efectos, es preciso recordar que el IRPF es un tributo que grava la totalidad de la renta -los rendimientos netos y los incrementos de patrimonio (artículo 2 LIRPF)- obtenida por las personas físicas durante el periodo de imposición, que coincide con el año natural (artículo 93 LIRPF), cuyo devengo, esto es, el momento en el que la ley considera que se ha realizado el hecho imponible, se produce el 31 de diciembre. Sólo en los casos de fallecimiento, matrimonio, disolución o separación matrimonial el periodo impositivo será inferior al año natural, en los términos del artículo 94.1 de la Ley 18/1991 del IRPF, devengándose el impuesto cuando se produzcan las circunstancias indicadas (artículo 94.2 LIRPF).

Sentado esto, es momento de aclarar que el artículo 2 del Real Decreto-ley 5/1992, de Medidas Presupuestarias Urgentes, entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, esto es, el 23 de julio de 1992, y lo hizo «con efectos para el Impuesto que se devengue por los periodos que finalicen en 1992 con posterioridad a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley». El artículo 2 de la Ley 28/1992, por su parte, entró en vigor el 25 de noviembre del mismo año, fecha de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (disposición final única de la ley), extendiéndose sus efectos al «Impuesto que se devengue por los periodos impositivos que finalicen en 1992 con posterioridad al 22 de julio de dicho año».



Defensor del Pueblo

Con estos datos, hay que rechazar desde el principio que, con la salvedad que inmediatamente haremos, nos encontremos ante una retroactividad de las que hemos calificado como «plena» o «auténtica». La Ley 28/1992, en efecto, modifica, incrementándola, las tarifas del IRPF, en un momento en el que, aunque el periodo impositivo del impuesto está muy avanzado (el cambio normativo se produce el día 25 de noviembre), aún no ha llegado a concluir; atribuye efectos jurídicos futuros a hechos imponible que todavía no se han realizado completamente, ya que las rentas percibidas antes de entrar en vigor la ley no son más que elementos materiales integrantes del hecho imponible duradero y unitario que consiste en la obtención de la renta global neta a lo largo de todo el periodo impositivo, que concluye el último día del año; se aplica, en definitiva, a deudas impositivas que aún no se han devengado y que, además, habrán de satisfacerse por los sujetos pasivos junto con la presentación de la declaración-liquidación del tributo que deberá tener lugar en el plazo reglamentariamente fijado para ello, es decir, conforme a lo que era y es usual, varios meses después, ya transcurrido gran parte del siguiente periodo impositivo.

En el anterior contexto, un supuesto particular podría venir configurado por los periodos impositivos finalizados entre el 23 de julio y el 25 de noviembre de 1992, a los que se extienden los efectos del artículo 2 de la Ley 28/1992 por propia disposición del mismo. Pues, en principio, cabría sostener que el precepto, aisladamente considerado, crea un supuesto de retroactividad auténtica al proyectarse sobre periodos agotados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. Ocurre, sin embargo, que analizado el precepto de forma sistemática, inserto en una ley que sólo deroga el decreto-ley pero que en modo alguno pretende hacer desaparecer los efectos del mismo durante los meses en los que estuvo en vigor, la aparente retroacción de los efectos del artículo 2 carece de efectos



Defensor del Pueblo

constitutivos, en el sentido de que no introduce retroactivamente una modificación respecto de una situación que ya venía regida por el citado decreto-ley. De otra parte, es únicamente nuestra actual declaración de inconstitucionalidad y nulidad del correspondiente precepto del real decreto-ley lo que confiere *ex post* un efecto constitutivo, retroactivo en puridad, al artículo 2 de la Ley 28/1992, del que originariamente carecía; por ello, no cabe estimar que el legislador de 1992 haya vulnerado el principio de seguridad jurídica (único canon ahora de nuestro control), de forma sobrevenida, como consecuencia de nuestra actual declaración de inconstitucionalidad del decreto-ley por las razones que seguidamente se exponen".

Las disposiciones modificadas contenían unos supuestos de ultra-actividad de unos beneficios fiscales derogados que no constituyen derechos adquiridos como al parecer se pretende por los interesados:

"2. [...] Las normas que establecen exenciones o reducciones tributarias crean ciertamente situaciones jurídicas individualizadas a favor de los beneficiados. Puede discutirse doctrinalmente cuál es la naturaleza del poder jurídico que se atribuye a los sujetos, a los que la norma previene que le sea aplicada la exención o la bonificación, pero no cabe duda que en definitiva tal poder consiste en no satisfacer un determinado tributo o en satisfacerlo en una cuantía menor que la prevista con carácter general. Algún autorizado sector doctrinal ha sostenido que en la exención de carácter general existe un derecho subjetivo al disfrute de la misma, que no puede ser suprimido, ni suspendido durante su tiempo de vigencia, de manera tal que la derogación de las normas en que la exención hubiera sido concedida, no puede acarrear la pérdida de ese derecho, ni puede éste tampoco verse afectado por otras normas posteriores que supriman explícitamente las exenciones, porque en tal caso estaríamos en un supuesto de violación de derechos tributarios adquiridos. Sin embargo, a nuestro juicio es más



Defensor del Pueblo

correcto entender que el llamado derecho a la exención o a la bonificación tributarias es simplemente un elemento de la relación jurídica obligacional, que liga a la Administración y al contribuyente y que, en el caso de la contribución territorial, no integra el derecho de propiedad, el de usufructo o el derecho real concreto que sea objeto de la contribución. El objeto de la exención -no pagar o pagar una cantidad inferior a la prevista con carácter general- es distinto del objeto sobre el que recae el derecho real. Por ello, no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la bonificación tributaria o al mantenimiento del régimen jurídico-tributario de bonificación, que pueda entenderse incorporado al patrimonio de los titulares del dominio -en nuestro caso, a la propiedad de viviendas de protección oficial- y del que éstos puedan entenderse privados en virtud de una norma como el Real Decreto-ley 11/1979, por lo cual se muestra como totalmente infundada la eventual idea de una violación del artículo 33 de la Constitución (STC 6/1983, fundamento jurídico 2º)".

De todo lo expuesto se puede afirmar que la disposición final primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, contiene una norma con una retroactividad impropia que se aplica a hechos imponible, aún no finalizados al momento de su publicación, ya que hasta el término del ejercicio a 31 de diciembre el hecho imponible no es perfecto. Además la modificación surgió con gran publicidad lo que implicaba la previsibilidad de la adopción de la medida, que por otra parte, supone la pérdida de un beneficio fiscal únicamente para la parte proporcional de ingresos que se generen a partir del momento en que la norma fue conocida, es decir 20 de enero de 2006, y no se aplica a la parte de ingresos generada con anterioridad a dicha fecha. Por consiguiente, se puede afirmar que la norma no adolece de una retroactividad invalidante constitucionalmente.

Por último, respecto a los sujetos pasivos fallecidos durante el 2006, la nueva norma no se aplica y tienen que liquidar su declaración de



Defensor del Pueblo

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas conforme a la norma anterior.

SEGUNDO. Se alega en una de las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad la infracción del artículo 31 de la Constitución Española, al no constituir la nueva modificación un sistema tributario justo.

La nueva normativa termina con un régimen transitorio que se había mantenido vigente únicamente para unas situaciones muy concretas y que establecía una tributación muy beneficiosa para los casos en ella recogidos. Como ya se ha referido en el fundamento primero de esta resolución, no existe un derecho a la bonificación tributaria o al mantenimiento de un régimen que consiste en satisfacer un tributo en cuantía menor a la prevista con carácter general. Por el contrario las exigencias de un sistema tributario justo del artículo 31.1 de la Constitución Española obligan a todos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y este imperativo se tiene que ajustar a unas fronteras precisas: la de la capacidad económica de cada uno y la inspiración en los principios de igualdad y progresividad.

Precisamente esta generalidad tributaria es la que lleva a la actual modificación, eso sí, para respetar las expectativas de quienes adquirieron determinados compromisos de inversión conforme a la legislación anterior, se mantiene el tratamiento fiscal anterior hasta la fecha de sometimiento a información pública de la norma.

Sobre el artículo 31.1 de la Constitución Española el Tribunal Constitucional ha afirmado, Sentencia 50/1995, fundamento jurídico 6:

"6. [...] La solidaridad de todos a la hora de levantar las cargas públicas de acuerdo con la capacidad económica y dentro de un sistema tributario justo, aparece proclamada en el artículo 31 de la



Defensor del Pueblo

Constitución y conlleva, con la generalidad de la imposición, la proscripción del fraude fiscal, como una de las modalidades más perniciosas y reprochables de la insolidaridad en un sistema democrático, como pone de manifiesto la legislación al respecto de los países de nuestro entorno geográfico y cultural.

La elevación del deber de tributar a un nivel constitucional se encuentra en los principios de generalidad y solidaridad en la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, dentro de un sistema tributario justo (artículo 31 CE) y lleva consigo la necesidad de impedir una distribución injusta de la carga fiscal, ya que lo que unos no pagan debiendo pagar lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar".

Asimismo, este principio de generalidad, según el Tribunal Constitucional, determina la prohibición de privilegios tributarios, Sentencia 96/2002, fundamento jurídico 7:

"7. [...] Efectivamente, dicho precepto constitucional dispone que «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Esta percepción constitucional del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula no sólo a los ciudadanos sino también a los poderes públicos (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ3) ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los poderes públicos están obligados, en principio, a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación. La expresión «todos» absorbe el deber de



Defensor del Pueblo

cualesquiera personas, físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que por sus relaciones económicas con o desde nuestro territorio (principio de territorialidad) exteriorizan manifestaciones de capacidad económica, lo que les convierte también, en principio, en titulares de la obligación de contribuir conforme al sistema tributario. Se trata, a fin de cuentas, de la igualdad de todos ante una exigencia constitucional -el deber de contribuir o la solidaridad en el levantamiento de las cargas públicas- que implica, de un lado, una exigencia directa al legislador, obligado a buscar la riqueza allá donde se encuentre (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ4; 150/1990, de 4 de octubre FJ9; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ4, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ14), y, de otra parte, la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional, al constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado.

Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los tributos, no correspondiendo a este Tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley son las más correctas técnicamente, sin embargo, sí estamos facultados para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha vulnerado el citado principio de igualdad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ4; 214/1994, de 14 de julio, FJ5, y 46/2000, de 17 de febrero, FJ4). Por este motivo, la exención o la bonificación -privilegio de su titular- como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria (artículo 31.1 CE), en cuanto que neutraliza la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho generador de capacidad económica, sólo será constitucionalmente válida cuando responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o social, para atender al mínimo de subsistencia, por



Defensor del Pueblo

razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, pues no hay que olvidar que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando «se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el artículo 31» (STC 134/1996, de 22 de julio, FJ8)".

En cualquier caso, sería la capacidad económica el límite para la adopción de la medida, límite que concretamente no se traspasa en la redacción de la disposición final primera, ya que lo que hace es someter a tributación una manifestación de riqueza efectivamente producida. En este sentido el Tribunal Constitucional ha afirmado, Sentencia 27/1981, fundamento jurídico 4:

"4. [...] A diferencia de otras Constituciones, la española, pues, alude expresamente al principio de la capacidad contributiva y, además, lo hace sin agotar en ella -como lo hiciera cierta doctrina- el principio de justicia en materia contributiva. Capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra".

Se puede concluir, por tanto, que no parece deducirse que las medidas tributarias adoptadas en la disposición final primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, infrinjan los principios de justicia tributaria material que consagra el artículo 31.1 de la Constitución Española.



Defensor del Pueblo

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Mediante escrito de 1 de marzo de 2007, que tuvo entrada en esta Institución el día 7 de ese mismo mes, la organización sindical compareciente solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 40 y 41 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los que se contemplan y regulan los órganos consultivos y de participación social en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Concluían sus razonamientos señalando que esta organización sería excluida de la participación en los citados órganos, en base a la exigencia del criterio de mayor representatividad, lo que, en su criterio, podría vulnerar el artículo 7 de la Constitución, y contradecir el derecho a la igualdad de trato y el de libertad sindical, de los artículos 14 y 28.1 del texto constitucional.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Afirma el solicitante de recurso que la ley, cuya constitucionalidad cuestiona, quebranta el principio de libertad sindical en concordancia con el principio de igualdad, consagrados ambos constitucionalmente. Como quiera que en tal afirmación no se hace referencia explícita a ningún precepto concreto de la Constitución, cabe suponer que el artículo supuestamente vulnerado sería el 7.º de nuestra norma suprema en relación con el 28.1 de dicho texto constitucional.

Y para sostener tal reproche, el interesado aduce las consideraciones siguientes:



Defensor del Pueblo

a) Falta de audiencia a las organizaciones afectadas, en concordancia con la infracción de los requisitos legales establecidos en el procedimiento de elaboración de la norma cuestionada.

b) Inadecuación del carácter de “mayor representatividad”, como requisito para formar parte del Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con las funciones encomendadas a estos órganos consultivos, en concordancia todo ello con los principios de libertad sindical e igualdad.

Por lo que se refiere a la primera de las alegaciones, es decir, la falta de audiencia a las organizaciones afectadas, y más específicamente al Sindicato compareciente, en la fase de elaboración de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el solicitante de recurso señala que, en anteriores ocasiones, se han sometido a la consideración del sindicato diversos borradores de diferentes textos legales que, a su juicio, “no afectaban tan directamente a la defensa de sus representados, a la acción sindical y social, y a la finalidad que como sindicato le es propia, por imperativo constitucional”, por lo que la repetida falta de audiencia vendría a “atentar gravemente a la libertad sindical de forma desmedida y desproporcionada, incidiendo negativamente en este Sindicato, que se coloca en situación de desventaja”.

A este respecto, conviene dejar claramente sentado que el requisito de la apertura del trámite de audiencia en la elaboración de las leyes, no puede en modo alguno considerarse como cuestión de relevancia constitucional, puesto que la Constitución, en su artículo 87, se limita a proclamar que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado de acuerdo con la propia Constitución y los reglamentos de las Cámaras.

La participación en el trámite de audiencia sería entonces una cuestión de mera técnica legislativa incardinada en el ámbito de la



Defensor del Pueblo

iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno, tal y como señala el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Efectivamente, este precepto, en su redacción literal, establece lo siguiente:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los artículos 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica.

3. El titular del departamento proponente elevará el anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

4. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del departamento proponente someterá el anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una



Defensor del Pueblo

exposición de motivos y de la memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.

5. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado tercero de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado”.

Y, el artículo 24.c) de la misma ley, al concretar el procedimiento de elaboración de los reglamentos, establece concretamente lo siguiente:

“c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado...”.

Es evidente, por tanto, que la apertura del trámite de audiencia constituye un requisito legalmente previsto sólo para el procedimiento de elaboración de los reglamentos y no en el de las disposiciones con rango de ley.

A esta misma conclusión y con mayor nivel de concreción llega el propio Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico primero de la Sentencia 53/1982, de 22 de julio, cuando establece que “los destinatarios del derecho de participación del artículo 23.1 de la



Defensor del Pueblo

Constitución Española son los ciudadanos, y que tal precepto no reconoce a los sindicatos el derecho a ser consultados por organismos institucionales del Estado para tratar de asuntos públicos como el del empleo u otros semejantes”.

Reforzando esta misma línea argumental que venimos sosteniendo, cabe resaltar además que ninguna de las disposiciones que enumera el propio solicitante de recurso, al citar aquéllas en las que el Sindicato ha sido llamado a participar en trámite de audiencia, tiene rango de ley, teniendo todas ellas carácter de disposiciones reglamentarias.

En la segunda de las alegaciones, el solicitante de recurso afirma que la condición de ‘mayor representatividad’ exigida a un sindicato para formar parte de los órganos consultivos del Sistema de Autonomía de la Dependencia vulneraría el artículo 7.º de la Constitución Española en relación con el 14 del propio texto constitucional.

Ciertamente el legislador, en la norma tachada de inconstitucional por el solicitante del recurso, ha optado por el criterio de “mayor representatividad” como condición determinante para elegir a los agentes sociales que han de integrar los órganos consultivos del referido Sistema de Autonomía de la Dependencia. Y esta opción, legítimamente escogida, se ajusta con pulcritud al contenido de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, cuyo artículo 6º establece literalmente, en lo que se refiere al tema que nos ocupa, lo siguiente:

“1. La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical.

[...]

3. Las organizaciones que tengan la condición de sindicato más representativo según el número anterior, gozarán de capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales para:



Defensor del Pueblo

a) Ostentar representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista.

[...]

g) Cualquier otra función representativa que se establezca”.

Por su parte el artículo 7.º de esta misma ley señala que los sindicatos más representativos a nivel de comunidad autónoma, gozarán de capacidad representativa para ejercer en el ámbito específico de la comunidad autónoma de que se trate, las funciones y facultades relacionadas en el número 3 del artículo anterior, así como la capacidad para ostentar la representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal.

La interpretación conjunta de estos dos preceptos permite establecer como decimos, de forma nítida, que el legislador se ha ajustado escrupulosamente a la literalidad de la norma al optar por el criterio de mayor representatividad como condición determinante de la participación en el Comité consultivo del Sistema para la autonomía y atención a las personas dependientes.

El que el legislador, en atención a finalidades que sólo a él compete establecer, haya decidido potenciar la actividad sindical, mediante la extensión de un sistema de mayor representatividad, es una decisión política, no controlable judicialmente, salvo si se vulnera la obligada igualdad de trato a los sindicatos, que sólo admite aquellas diferencias que estén justificadas, o bien si impide el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y de sus organizaciones, lo que no sucede en el presente caso como tendremos oportunidad de exponer más detenidamente en el fundamento jurídico tercero de esta misma resolución.



Defensor del Pueblo

En esta misma línea que venimos señalando, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 75/1992, de 14 de mayo (que recoge a su vez el fundamento jurídico 2º de la STC 39/1986), establece lo siguiente:

“Es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquellos se les encomienda sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese plus de derechos, en la medida en que éstos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical”.

A mayor abundamiento, la misma sentencia continúa afirmando posteriormente:

“Tal tendencia a seleccionar a los sujetos sindicales ha sido reiteradamente considerada legítima por este tribunal, que ha admitido que, incluso, puede venir aconsejada por criterios de efectividad de la función sindical, que podría verse comprometida por una excesiva atomización (SSTC 53/1982, fundamento jurídico 3, o 65/1982, fundamento jurídico 3). En este sentido, se ha llegado a decir que el planteamiento jurídico constitucional del tema mismo de la existencia de sindicatos más representativos deriva de la tensión entre dos principios, el de libertad sindical e igualdad de trato (artículo 28.1 CE), por un lado, y por otro el de promoción del hecho sindical, que enlaza con el artículo 7 de la Constitución y sería obstaculizado por una defensa a ultranza del primero (STC 98/1985, fundamento jurídico 7)”.

Más adelante, la misma sentencia concluye estableciendo lo siguiente:

“[...] Partiendo de la base de que no es contraria a la libertad sindical la situación que se crea –por las razones arriba expuestas–, la promoción de un cierto modelo sindical, en que se potencie la



Defensor del Pueblo

existencia de sindicatos fuertes, en contraposición a un sistema de atomización, puede ser una finalidad legítima desde el punto de vista del artículo 14 CE, así como desde el punto de vista del artículo 7 CE, por garantizar una más incisiva acción de los sindicatos para el cumplimiento de sus fines. Es concorde esta finalidad con valores que la propia Constitución ha consagrado y, por tanto, puede ser legítimo introducir diferencias de trato por esa causa, siempre que no sea desproporcionado el resultado por restringir el núcleo esencial de la libertad sindical, o por entorpecer en exceso el libre funcionamiento de los sindicatos, sometiéndolos a trabas o a controles. Como ya se ha dicho, no se llega a este extremo de mediatización pública; los sindicatos no preferidos conservan intacto el contenido esencial de su derecho a la libertad sindical, de suerte que pueden alcanzar la condición de más representativos, y éste será el momento en que estará abierta también para ellos la preferencia en la cesión de locales de titularidad pública, en pie de igualdad con otros sindicatos que ostenten la misma cualidad. Así se deduce del artículo 5.2 de la Ley 4/1986 que supedita la preferencia cuestionada “al mantenimiento de la condición de más representativa de la entidad beneficiaria”. No se entiende por ello las dudas de inconstitucionalidad respecto a este último precepto que, más bien, refuerza la legitimidad constitucional del sistema de preferencia”.

Finalmente, y en cuanto a la diferencia esgrimida por el solicitante del recurso, entre los conceptos sindicales de ‘mayor representatividad’ y de ‘implantación’, para justificar que el sindicato cuya representación ostenta debería haber sido integrado en el Consejo consultivo del repetido Sistema de autonomía y atención a la dependencia, es importante traer a colación el criterio recogido en la Sentencia 98/1985 (fundamento jurídico 13), aludida anteriormente, cuando establece lo siguiente:



Defensor del Pueblo

“No hay, pues, razón suficiente para estimar que el criterio no se ajusta a los mandatos constitucionales. Vista la cosa en su conjunto, el principio de equivalencia entre representatividad e implantación, básico en el proyecto, tampoco puede considerarse roto, como afirman los recurrentes, sino que aparece complementado mediante el criterio de la irradiación, en aras de la opción del legislador en favor de la potenciación de las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que asegure la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales de los trabajadores frente a una posible atomización sindical, en la línea de las consideraciones de las sentencias de este tribunal antes citadas al respecto”.

SEGUNDO. Probado en el fundamento jurídico anterior que, a juicio de esta Institución, la ley cuya constitucionalidad se cuestiona no contradice el artículo 7º de nuestra norma suprema, cabe deducir fácilmente que el reproche de inconstitucionalidad referido a la vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución, tampoco debe prosperar.

A este respecto, y en relación con el referido principio de igualdad del artículo 14, interesa recordar lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1983, de 26 de julio, FJ3, en la que se establece lo siguiente:

“[...] el artículo 14 de la Constitución ampara la igualdad ante la ley, pero ello no impide que, a través de cambios normativos, se ofrezca un tratamiento desigual a lo largo del tiempo; el principio de igualdad ante la ley no exige que todas las situaciones, con independencia del tiempo en que se originaron o en que se produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la ley...”.



Defensor del Pueblo

El mismo criterio se ha mantenido también por el alto tribunal entre otras, en las Sentencias 103/1984, 119/1987, 128/1989 y 88/1991.

Cabe añadir además que, como tiene sentado el Tribunal Constitucional, en nutrida jurisprudencia, la desigualdad no genera discriminación constitucionalmente prohibida, en cuanto que el artículo 14 de la CE “no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad” (STC 83/1984, entre otras).

Sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad, el derecho fundamental que el artículo 14 de la Constitución confiere a todos los españoles, lo es a la igualdad jurídica, es decir, a no soportar un perjuicio –o una falta de beneficios– desigual o injustificado en razón de los criterios jurídicos por los que se guía la actuación de los poderes públicos. Naturalmente, se trata de los criterios normativos contenidos en las leyes, así como de los criterios jurídicos adoptados para la aplicación de las normas, puesto que, como tantas veces ha señalado el Tribunal Constitucional, el derecho a la igualdad lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley.

Tratamiento diverso, no obstante, no supone discriminación ni es situación por sí misma que vulnere el artículo 14 de la Constitución, como también viene manteniendo esta Institución en aplicación de los principios jurisdiccionales señalados.

Igualmente el Tribunal Constitucional sostiene (Auto 301/1985) que “puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos”, lo que resulta esclarecedor para el propio supuesto al que se refiere la presente resolución.



Defensor del Pueblo

TERCERO. En lo que se refiere a la posible vulneración del derecho a la libertad sindical, recogido en el artículo 28 del texto constitucional, que alega asimismo el solicitante de recurso, cabe señalar que la valoración constitucional del establecimiento de diferencias entre sindicatos, por las funciones atribuidas a cada uno, se efectúa, conforme tiene sentado el Tribunal Constitucional en nutrida jurisprudencia, en atención a lo dispuesto en los artículos 14 y 28.1 de la propia Constitución.

En el derecho de libertad sindical está implícita la exigencia de igualdad entre las diferentes organizaciones sindicales y la prohibición de ingerencia de los poderes públicos a efectos de no alterar con su intervención la libertad e igualdad de ejercicio de la actividad sindical. Y tratándose de un problema de igualdad, el análisis adecuado a tal derecho fundamental ha de consistir en si la diferencia de trato está justificada.

Al delimitar el contenido esencial del derecho a la libertad sindical como núcleo indisponible, el Tribunal Constitucional ha establecido, en numerosas sentencias, que el contenido esencial de esa libertad sindical comprende “junto a facetas puramente organizativas, el derecho de los grupos sindicales a desplegar su actividad específica, esto es el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta Institución hay que reconocer” (por todas, STC 70/1982, fundamento jurídico 3.º).

En esta misma línea, el propio Tribunal ha puntualizado, en otra de sus sentencias, que “la acción sindical comprende todos los medios lícitos que se desprenden de nuestro ordenamiento y de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, entre los que se incluyen la negociación colectiva y la huelga, debiendo extenderse también a la incoación de conflictos colectivos” (STC 37/1983, fundamento jurídico 2.º).



Defensor del Pueblo

Junto a este núcleo de poderes de acción, imprescindible para que un sindicato pueda ser reconocido como tal y para que pueda cumplir las funciones que tiene atribuidas constitucionalmente, la libertad sindical garantiza además a los sindicatos un área de libertad frente a los poderes públicos, imponiendo a la Administración pública (o más ampliamente a los poderes públicos) que “no se ingiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales” (SSTC 23/1983 y 99/1983, entre otras).

Y si bien es cierto que nuestro más alto tribunal ha entendido que los derechos que integran el contenido de la libertad sindical, no sean solamente aquellos que constituyen su contenido esencial como núcleo mínimo indisponible para el legislador, sino también otros derechos o facultades adicionales que sobrepasan o se adicionan a ese contenido esencial, cabe afirmar que el derecho fundamental propiamente dicho está configurado por el respeto al contenido esencial del derecho a la libertad sindical que proclama el artículo 28.1 de la Constitución Española.

Como derecho adicional o accesorio, no integrante del contenido esencial de la libertad sindical es, pues, como habría que calificar, por ejemplo, el derecho a participar en instituciones públicas, o a beneficiarse de cesiones de uso de bienes públicos, o de restitución de bienes o derechos del denominado patrimonio sindical histórico.

Ya el propio Tribunal Constitucional ha afirmado incluso que “es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquellos se les encomienda, sin que por ello se vulnere la libertad sindical de los que no han recibido ese plus de derechos, en la medida en que éstos conserven los derechos nucleares que integran la libertad sindical” (STC 39/1986, fundamento jurídico 3.ºB).



Defensor del Pueblo

Efectivamente, el sistema de pluralismo sindical derivado de la libertad de sindicación reconocida en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución Española obliga a que, a la hora de determinar la presencia de representantes sindicales en organismos insertos en la Administración haya de utilizarse algún criterio que, sin ser discriminatorio, permita una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores que se verían perjudicados por una amortización sindical. Pues bien, uno de esos criterios suele ser, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, STC 53/1982, de 22 de julio) “otorgar esa presencia a las organizaciones representativas de trabajadores de que habla, por ejemplo, el artículo 43 del Convenio de la OIT, de 9 de julio de 1948, ratificado por España por Instrumento de 14 de enero de 1960”.

Desde esta perspectiva del derecho a la libertad sindical, el problema no es tanto el de la legitimidad de esa preferencia, sino su intensidad y alcance; pero éste es un problema de proporción y de límites que ha de ser analizado desde la consideración conjunta de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución Española (STC 75/1992 FJ2). Y para que pueda considerarse constitucionalmente legítima una desigualdad de trato entre sindicatos, es preciso que ésta no sea ni arbitraria ni irrazonable.

Se produce una discriminación prohibida cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse con relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 20/1985, fundamento jurídico 2, entre otras).

En el presente supuesto, se aduce que la ley cuestionada supone una ingerencia del legislador, y por ende del Gobierno, en la actuación de las organizaciones sindicales, a favor de determinadas opciones sindicales concretas y determinadas que resultan especialmente favorecidas, y que



Defensor del Pueblo

carece de objetividad y justificación suponiendo una diferencia de trato entre dichas organizaciones sindicales.

Pero, como muy reiteradamente ha declarado el Tribunal Supremo (SS núms. 53, 65 y 70 de 1982; 4 y 37 de 1983 y 20, 26 y 98 de 1985) “las diferencias que las normas legislativas o, en cuanto ello es posible, reglamentarias, establezcan entre distintos sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y por tanto no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basadas en criterios objetivos y sean razonables y adecuadas al fin perseguido”, y ha reconocido como criterio objetivo y por tanto constitucionalmente válido el de la mayor representatividad.

En este sentido, es preciso recordar asimismo la doctrina constitucional de que el juicio de igualdad, que ha de constatarse mediante un criterio de carácter relacional, requiere -como presupuesto obligado- la previa comprobación de que, como consecuencia de la medida legislativa impugnada, se ha introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre personas -o grupos de personas- que desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables se encuentren en la misma situación; y sólo verificado este primer presupuesto, se procederá a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma de que se trate (STC 253/2004 de 22 de diciembre, FJ5, con cita de la STC 181/2000, de 29 de junio, FJ10, y la STC 144/1988, de 12 de julio, FJ1).

CUARTO. Finalmente, el solicitante de recurso concluye en su escrito que los repetidos principios constitucionales de igualdad y libertad sindical “encontrarían pleno respeto, si el órgano que nos ocupa estuviese abierto y ampliado, en su composición, a otros agentes sociales que, como esta organización sindical, gozaran del requisito de ser un sindicato con notoria implantación a nivel nacional, máxime cuando el número de componentes se cifra en nueve representantes sindicales, que permite que se pueda proceder a una distribución más abierta y proporcional, entre los



Defensor del Pueblo

sindicatos que gozan de esa condición, entre los que se encuentra el sindicato recurrente”.

A este respecto, cabe reiterar el criterio del Tribunal Constitucional que en la anteriormente citada Sentencia 53/1982, señala que “no corresponde a dicho tribunal el papel del legislador, enjuiciando la oportunidad de los criterios elegidos para introducir la diferencia ni tampoco decidir si el criterio elegido es el más acertado o el más conveniente políticamente, ni tampoco si es el más conforme con la Constitución, sino tan sólo si es discriminatorio por ser irracional o arbitrario”.

Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de las Cortes de Castilla y León, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León

Mediante escrito presentado el día 19 de enero de 2007, una asociación ecologista de Castilla y León solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Sobre la vulneración del principio de control jurisdiccional de las actuaciones administrativas y el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los ciudadanos.

Como ya se ha señalado en los antecedentes, cuando el peticionario subraya que la tramitación como proyecto de ley de un plan o proyecto regional excluye del control jurisdiccional tal decisión, en realidad está señalando que el precepto directamente vulnerado de la Constitución es el



Defensor del Pueblo

artículo 106.1, en la medida en que priva a jueces y tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa que por este precepto tienen atribuida.

Ahora bien, en la medida en que esta decisión es extraída del ámbito administrativo para colocarla en el ámbito legislativo, las cuestiones que se plantean son básicamente dos: la primera es, si cabe que el órgano parlamentario, por virtud de una decisión legislativa previa se arrogue, para determinados casos, la competencia que antes correspondía a un órgano administrativo para aprobar un plan o proyecto regional; y, en segundo lugar, si esa decisión es o no arbitraria y por tanto vulnera el artículo 9.3 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, no es casi necesario recordar que en nuestro sistema constitucional la ley puede tener cualquier contenido dado que no existe una reserva reglamentaria ni una reserva de actos administrativos, de tal modo que el artículo 105 (en este contexto bien citado), no impide que una ley excepcione un supuesto determinado de la aplicación del procedimiento administrativo de carácter general adoptando por sí misma la decisión sin seguir procedimiento administrativo alguno.

En consecuencia, la cuestión fundamental se encuentra, puesto que no hay necesidad de citar la copiosísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en materia de principio de legalidad, imperio y soberanía de la ley, en determinar si los casos en que el legislador se atribuye la competencia de aprobar proyectos de interés regional es o no arbitraria.

Esta cuestión ha sido objeto de consideración en la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, de 25 de abril, cuyo fundamento jurídico 6.º dice así:



Defensor del Pueblo

“El siguiente vicio que se atribuye a la norma impugnada es el de su arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución) tanto en la fijación de sus destinatarios, ‘elemento subjetivo’, que no se refiere a los españoles o a los extranjeros, sino a los no residentes en España, como en la determinación de su ‘elemento objetivo’, que no elimina la territorialidad para el ordenamiento tributario estatal, confundiéndola con la del ordenamiento tributario foral, como, igualmente, en la determinación de su ‘elemento formal’, por acometer una expansión de los derechos forales, tributarios constitucionalmente imprevista, o en su ‘consecuencia jurídica’, al depender de la decisión del gasto comprometido por el Estado de una previa fijación de los incentivos fiscales por los órganos hacendísticos autonómicos.

Pues bien, sobre este particular es obligado señalar que: la función de legislar no equivale a una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. Consiguientemente, si el Poder Legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento, no ha de confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales ya en lo técnico legislativo, ya en situaciones personales que se crean o estimen permanentes (SSTC 27/1981, de 20 de julio; FJ10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ1, y 99/1987, de 11 de junio, FJ4). Ahora bien, estando el poder legislativo sujeto a la Constitución, es misión de este Tribunal velar para que se mantenga una sujeción, que no es más que una específica forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad



Defensor del Pueblo

de las leyes, debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo que respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control, ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad según han advertido ya algunas de nuestras sentencias.

Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ14, y 104/2000, de 13 de abril, FJ8, y las citadas por ambas)”.

Por tanto, de lo que se trata de ver es si el artículo único de la ley impugnada, en la mención cuya inconstitucionalidad se solicita, establece una discriminación o si carece de toda explicación racional porque en otro caso tal decisión correspondería a la amplia libertad de configuración normativa que corresponde al legislador para traducir en reglas de derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria.

No es discriminatorio el artículo único de la Ley 14/2006, por cuanto la aprobación como proyecto de ley de los planes o proyectos regionales se reserva a casos excepcionales, consistiendo la excepcionalidad en la relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León.



Defensor del Pueblo

La Asociación compareciente podrá discutir si esa condición excepcional o la relevancia para el desarrollo social o económico de la comunidad autónoma se da en un supuesto concreto y podrá en consecuencia, en los términos que se señalarán un poco más adelante de esta resolución, impugnar tal decisión.

Pero por parca o escueta que sea la motivación por la que el legislador remite al propio órgano legislativo la aprobación de algunos planes o proyectos de interés regional, no puede tacharse de arbitraria tal decisión, puesto que traduce en una regla de derecho una de las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa, sin que sea pertinente un análisis de fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

Por lo mismo, tampoco puede sostenerse que tal decisión carezca de toda explicación racional, por cuanto pertenece al juicio de la razón, a lo razonable en definitiva, que el órgano legislativo asuma las decisiones de proyectos de excepcional relevancia para el desarrollo económico o social de la comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a la posible vulneración del derecho de acceso a la Justicia en condiciones de igualdad de los ciudadanos, cabe señalar, en primer lugar, un dato obvio: no todos los actos y disposiciones administrativas permiten acudir a instancias jurisdiccionales del mismo nivel ni atribuyen al justiciable el mismo número y tipo de recursos. Que esto es así se comprueba con una mera lectura de nuestras leyes procesales, sobre las cuales ha recaído de nuevo una muy abundante jurisprudencia constitucional, en la que se señala que la diversidad de recursos y número de instancias reconocidos a cada pretensión, no vulnera en absoluto el derecho a la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, la cuestión no está en la diversidad dentro de vías de impugnación de naturaleza estrictamente jurisdiccional, esto es, del



Defensor del Pueblo

control encomendado al propio Poder Judicial; lo que el alegante cuestiona es el desplazamiento del control de los proyectos o planes regionales desde los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Constitucional, ante el que los particulares y asociaciones carecen de legitimación para recurrir directamente.

Ahora bien, tampoco el argumento es completamente exacto puesto que nuestro texto constitucional en el título IX como la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regulan con detalle la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, el denominado en Derecho comparado recurso indirecto de inconstitucionalidad. Por virtud de este recurso los actos de aplicación de una ley pueden ser perfectamente susceptibles de control jurisdiccional ordinario y los antecedentes ser remitidos por este al Tribunal Constitucional siempre que la validez de la decisión del legislador, en este caso, la de tramitar como proyecto de ley la aprobación de un proyecto o plan regional, siempre con las circunstancias de excepcionalidad e importancia para el desarrollo social o económico de la comunidad, sea determinante para la resolución de la cuestión planteada ante el órgano jurisdiccional que plantea la cuestión.

Aun así y todo, en la medida en que las posibilidades impugnatorias al trasladar la decisión del ámbito administrativo al legislativo se reducen, cabe plantearse si tal reducción es en sí misma inconstitucional. A ello ha respondido la Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, referida a un supuesto de expropiación singular. Dice lo siguiente:

“Esto supone que el problema deba abordarse no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada, en otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es



Defensor del Pueblo

suficiente en cada caso para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que solo están al alcance de la jurisdicción ordinaria”.

Pues bien, no puede decirse a juicio de esta Institución que las diferentes vías de acceso a la justicia constitucional no dispensen una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar un juez contencioso frente a un acto administrativo.

Y esta aseveración puede afirmarse perfecta y específicamente respecto del caso invocado por el peticionario, puesto que la tramitación como proyecto de ley no obvia la previa tramitación de toda una fase administrativa conducente a la declaración de interés regional de un plan o proyecto. Dicho de otro modo, el artículo único de la ley impugnada no deroga el artículo 24 de la Ley 10/1998, a la que modifica. Dice este artículo:

“Artículo 24. Elaboración y aprobación.

1. Corresponde a la Consejería competente por razón de la materia iniciar el procedimiento establecido de aprobación de los Planes y Proyectos Regionales, de oficio o a instancia de quien presente una propuesta. La Consejería podrá denegar la solicitud, o bien disponer la apertura de un periodo de información pública y audiencia de las administraciones públicas, no inferior a un mes, que se anunciará en el *Boletín Oficial de Castilla y León* y en uno de los periódicos de mayor difusión del ámbito. Durante este periodo la documentación podrá consultarse en las Delegaciones Territoriales



Defensor del Pueblo

de la Junta de Castilla y León correspondientes al ámbito del Plan o Proyecto.

2. Transcurridos seis meses desde la presentación de un plan o proyecto para su aprobación como plan o proyecto regional, sin que se haya dispuesto la apertura del periodo de información pública, se entenderá denegada la solicitud.

3. Finalizado el periodo de información pública, se someterá el plan o proyecto a los siguientes trámites, cuyo resultado se entenderá favorable si no se produce una resolución expresa en el plazo de tres meses:

a) Informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en cuanto a la adecuación del plan o proyecto al modelo territorial de la comunidad, definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.

b) Informe de los municipios afectados por el plan o proyecto, salvo en el caso de los planes regionales de ámbito sectorial, en los que el informe corresponderá a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

c) Informe ambiental o Declaración de Impacto Ambiental, según corresponda en función de que el plan o proyecto, por su naturaleza y características, esté sometido a Evaluación estratégica previa o a Evaluación de impacto ambiental, respectivamente.

4. El plazo de tres meses previsto en el apartado anterior podrá reducirse al de un mes, cuando se tramite un plan o proyecto regional de iniciativa pública en el que concurren motivos de interés público.



Defensor del Pueblo

Por lo que se refiere al trámite ambiental previsto en el apartado 3.c), podrá aplicarse la tramitación de urgencia prevista en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la resolución por la que se acuerde el inicio del procedimiento para la aprobación del plan o proyecto regional se hará referencia expresa a la aplicación de lo previsto en este apartado.

5. A la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentados durante el periodo de información pública, así como del resultado de los trámites citados en el número anterior, la Consejería competente realizará las modificaciones que procedan y elevará el plan o proyecto a la Junta de Castilla y León.

6. La Junta de Castilla y León aprobará el plan o proyecto regional, si procede, mediante decreto que se publicará en el *Boletín Oficial de Castilla y León* y se notificará a las administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del plan o proyecto. Cuando se trate de un Plan o Proyecto Regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como proyecto de ley, remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria”.

Como se observa, la sustitución de la decisión administrativa por la parlamentaria, se produce sólo en la última fase del procedimiento y la propia Ley 10/1998, prevé la tramitación como proyecto de ley.



Defensor del Pueblo

SEGUNDO. Sobre la vulneración del principio de autonomía local.

Alegaba el peticionario que la disposición cuya impugnación se solicita excluía toda la fase de tramitación administrativa de un plan o proyecto regional, lo que, como ha quedado acreditado en el fundamento anterior, no se ajusta a la realidad. Tampoco que se produzca una restricción ilegítima del derecho a la tutela judicial efectiva, cuestión ésta que también ha podido ser analizada en el fundamento anterior.

Queda en pie, en consecuencia, la cuestión de la vulneración del principio de autonomía local del artículo 137 de la Constitución. Tiene razón el peticionario al señalar que el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento y, por ende, ha podido pronunciarse sobre esta cuestión a consecuencia de un escrito de 21 de mayo en el que la misma Asociación Ecologistas en Acción de Castilla y León solicitaba la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Mediante Resolución de 14 de julio de 2003, el Defensor del Pueblo desestimó la referida petición sobre la base de una fundamentación que debe darse ahora por reproducida. A este respecto, se adjunta la resolución en su día adoptada.

Sobre ello debe añadirse ahora que la autonomía local institucionalmente protegida en virtud de lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, queda perfectamente perfilada en sus artículos 2 y, por lo que se refiere a los municipios, 25.

Según estos preceptos:

“Artículo 2.



Defensor del Pueblo

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la autoridad pública de que se trate, y en la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

“Artículo 25.

1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias:

- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- f) Protección del medio ambiente”.

Pues bien, lo que consagran los artículos 2 y 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es el derecho de participación de los municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, considerando necesariamente dentro de ese círculo el urbanismo y la protección del medio ambiente. Por ello, el artículo único de la disposición impugnada, al establecer una nueva redacción para el último inciso de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del



Defensor del Pueblo

Territorio de Castilla y León, no solo sigue los postulados de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, cuya petición de impugnación ya fue desestimada por esta Institución, sino que no vulnera ese derecho de participación de los entes locales. Más propiamente cabe hablar, para determinados supuestos, los de excepcional interés para el desarrollo económico y social de la comunidad, de una modificación del procedimiento de declaración de interés regional de un proyecto. La competencia para la declaración de interés regional no se ha vulnerado desde el punto de vista de la autonomía municipal, porque en ningún caso correspondía a un ente local realizarla, manteniéndose el derecho de participación en los términos consagrados por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007

Mediante escrito presentado por el interesado el 19 de enero de 2007, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimoctava de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer término se alega la vulneración del principio de igualdad por el sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica recogido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 42/2006.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, en su fundamento jurídico 9, recoge una síntesis del significado del principio de igualdad aglutinado por la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, en los siguientes términos:



Defensor del Pueblo

"[...] A [...] a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos".

Así pues, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional únicamente en el caso de que fueran situaciones iguales con un tratamiento diferente, se habría producido la discriminación proscrita por los artículos 14 y 31 de la Constitución Española, circunstancia que no se da en el presente caso.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de octubre de 1997, abordó la cuestión en un procedimiento que planteaba precisamente la vulneración del principio constitucional de igualdad, por la asignación a la



Defensor del Pueblo

Iglesia Católica de un porcentaje del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, afirmando:

"Sobre el primer extremo, la sentencia de instancia dice que «no se aprecia vulneración del principio de igualdad, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 133.3 de la Constitución todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley, y por lo que aquí interesa el artículo 7.º.2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, que regula la libertad religiosa, desarrollando el citado artículo 16 de la Constitución Española, supedita el reconocimiento legal de beneficios fiscales previsto en el ordenamiento jurídico general para las entidades sin fin lucrativo y demás de carácter benéfico a la celebración de acuerdos o convenios en los que habrá de respetarse el principio de igualdad, pero también, en virtud de lo preceptuado en el apartado 1 del mismo artículo, tendrán que tenerse en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, lo cual concuerda con lo establecido en el artículo 16.3 de la Constitución. No existe, sin embargo igualdad fáctica entre la Iglesia Católica, que cuenta con un convenio vigente en el Estado español, y el mayor número de fieles que la profesan, así como un extenso patrimonio histórico y cultural a su cargo, y la Iglesia Evangélica Adventista, que carece de Convenio o Acuerdo de Cooperación con el Estado español, y de la otra condición»".

Estas consideraciones que según el Tribunal Supremo marcaban la diferencia entre la Iglesia Católica y el resto de confesiones en 1997, continúan hoy vigentes.

Una prueba de la posición que cuenta todavía hoy la Iglesia Católica en España es que en el Barómetro de opinión elaborado en abril de 2005 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, dependiente del Ministerio de la Presidencia, el 70,24 por 100 de los españoles se considera católico,



Defensor del Pueblo

por lo que no se puede negar que la presencia en la sociedad de la Iglesia Católica es superior a la de otras confesiones religiosas, aun cuando también cuenten con acuerdos con el Estado español.

Por consiguiente, dado que se parte de realidades diferentes no parece que se pueda hablar de desigualdad constitucionalmente prohibida.

SEGUNDO. Se alega la infracción del artículo 16 de la Constitución Española por la disposición adicional decimoctava, cuya constitucionalidad se cuestiona, por implicar su contenido, a juicio del interesado, la confesionalidad del Estado.

En primer término hay que recordar que, efectivamente, el artículo 16 de la Constitución Española garantiza la libertad religiosa, tanto de los individuos como de las comunidades, admitiéndose la cooperación del Estado con iglesias y confesiones.

La libertad religiosa resulta no sólo un derecho fundamental, sino que debe ser entendida como uno de los principios constitucionales y los poderes públicos han de tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española según la propia Constitución en su artículo 16.3.

Según la Constitución el derecho reconocido en el artículo 16 no tiene más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

El derecho a la libertad religiosa del artículo 16.1 de la Constitución Española garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Al lado de esta dimensión interna el citado artículo 16 incluye también una dimensión externa que faculta a los ciudadanos para actuar conforme a



Defensor del Pueblo

sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (STC 19/1985, fundamento jurídico 2; 120/1990, fundamento jurídico 10; 137/1990, fundamento jurídico 8; 177/1996, fundamento jurídico 9).

En su dimensión objetiva la libertad religiosa comporta una doble exigencia: por un lado, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; por otro lado, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diferentes iglesias. En este sentido, señala la STC 46/2001, de 15 de febrero, fundamento jurídico 4, que "el artículo 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales» (STC 177/1996)".

Delimitando el contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa en su vertiente colectiva el Tribunal Constitucional ha formado un cuerpo de doctrina, condensado en la Sentencia 46/2001, de 15 de febrero, según la cual:

"El artículo 16.1 de la Constitución Española garantiza la libertad religiosa y de culto «de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». Este reconocimiento de «un ámbito de libertad y una esfera de *agere licere...* con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales» (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre) se complementa, en su dimensión negativa, por la determinación constitucional de que «nadie podrá



Defensor del Pueblo

ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias» (artículo 16.2 CE).

Ahora bien, el contenido del derecho a la libertad religiosa no se agota en la protección frente a injerencias externas de una esfera de libertad individual o colectiva que permite a los ciudadanos actuar con arreglo al credo que profesen (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, 120/1990, de 27 de junio, y 63/1994, de 28 de febrero, entre otras), pues cabe apreciar una dimensión externa de la libertad religiosa que se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el artículo 2 LOLR y respecto a de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional, conforme a lo que dispone el apartado 3 del mencionado artículo 2 LOLR, según el cual: «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros, bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos». Y como especial expresión de tal actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, en sus plurales manifestaciones o conductas, el artículo 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener «las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», introduciendo de este modo una idea de confesionalidad o laicidad positiva que «veda cualquier tipo de confusión entre fines religiosos y estatales» (STC 177/1996)".



Defensor del Pueblo

De todo lo afirmado se deduce que, si bien estamos en presencia de un Estado aconfesional, éste tiene una obligación de colaboración con las diferentes confesiones religiosas, mediante la celebración de acuerdos de colaboración y el deber de atender a las creencias y convicciones de la sociedad española que, como ya se ha visto, se considera en su gran mayoría católica, marcando así la diferencia entre la Iglesia Católica, hasta el presente, y el resto de confesiones.

Además, como proclama la propia disposición adicional decimoctava cuya inconstitucionalidad se pretende, esta norma es producto del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos de 3 de enero de 1979, así pues se trata precisamente del cumplimiento de uno de los acuerdos de colaboración previstos en el tan citado artículo 16.3 de la Constitución Española.

TERCERO. Por último estima el solicitante de interposición de recurso de inconstitucionalidad que se vulnera el contenido del artículo 31.2 de la Constitución Española, ya que la asignación tributaria a la Iglesia Católica no puede suponer un gasto público.

Efectivamente, el artículo 31 de la Constitución Española prevé los principios del gasto público, que está presidido de forma general por principios de justicia material y de culminación de la actividad financiera.

Del mismo modo en su aspecto subjetivo el gasto público se orienta a la búsqueda de los destinatarios finales de la actividad financiera, esto es los ciudadanos, sin perjuicio de situaciones intermedias y con el consiguiente cambio de posiciones respecto de los ingresos públicos y especialmente en relación con los tributarios, ya que en el gasto público el sujeto activo es el ciudadano y el sujeto pasivo el ente público.



Defensor del Pueblo

Así el principio de justicia material del gasto público abarca, a los efectos que aquí interesan, los principios de generalidad, igualdad y solidaridad, cuya consecución exige la Constitución Española para alcanzar los adecuados efectos redistributivos de la renta, esencialmente cuando se trata de los criterios rectores de la política social y económica.

El principio de generalidad apunta a que el gasto público debe orientarse en relación con la comunidad, sin perjuicio de su dimensión más específica conforme a principios más concretos y de proyección especial.

El principio de igualdad indica, como ya se ha señalado en el fundamento primero de esta resolución, que las situaciones iguales deben recibir un trato igual y diferente cuando sean distintas. Este principio, según el Tribunal Constitucional, se aplica al gasto público con la misma interpretación (SSTC 100/1990; 95/1986; 13/1992...).

Por su parte, el principio de solidaridad cuenta con una perspectiva más global sobre diversos aspectos del gasto, está encaminado a la consecución de efectos redistributivos de la renta nacional, y busca el acercamiento al ciudadano (STC 13/1992).

Así las cosas, está claro que el artículo 31.2 no puede interpretarse aisladamente sino en relación con el artículo 16.3 de la Constitución Española, anteriormente analizado, pues la porción de ingresos que los poderes públicos asignan a la Iglesia Católica encuentra su razón de ser en la posición de ésta en la sociedad y en el cumplimiento del Acuerdo internacional suscrito con la Santa Sede, que no ha sido objeto de denuncia.

En cualquier caso hay que tener presente que el presupuesto de gastos supone un "vehículo de dirección y orientación de la política del Gobierno" (STC 274/2000, fundamento jurídico 4), cuyo contenido se elige



Defensor del Pueblo

por el legislador dentro de todas las opciones constitucionalmente admisibles, por lo que de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional no se puede afirmar la vulneración del artículo 31.2 de la Constitución Española por el sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica.

Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de las Cortes de Aragón, de Montes de Aragón

Mediante escrito presentado el día 6 de marzo de 2007, la compareciente solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 9.g), 10.m) y 112.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, por considerar que pudieran infringir el artículo 103 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Así pues, la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad se basa, en primer lugar, en motivos competenciales, al entender la promotora que las competencias que otorga la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, a las comarcas y a los municipios de Aragón conculcan el principio de reserva de ley, aunque no se aporta más fundamento en apoyo de esta afirmación que la remisión al artículo 103 de la Constitución y una alusión genérica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, además de las indicadas menciones a la jurisprudencia del Tribunal Supremo a las que nos referiremos más adelante.

En relación con la supuesta invasión por la ley de las Cortes de Aragón de competencias reservadas al Estado, se debe señalar, en primer lugar, que el Defensor del Pueblo ha venido rechazando las solicitudes de



Defensor del Pueblo

interposición de recurso de inconstitucionalidad basadas en motivos competenciales, por considerar que, aunque no se deduce de la Constitución ninguna limitación para el ejercicio de la legitimación activa que ésta le confiere para la interposición de los citados recursos, deben ser los titulares de la competencia supuestamente vulnerada, en el caso que nos ocupa el Estado, quienes, en primer lugar y fundamentalmente deben dirigirse al Tribunal Constitucional.

No obstante, como en esta ocasión, según los datos de los que se dispone, el Estado no se ha dirigido al alto tribunal, en atención a la solicitud recibida, se ha considerado procedente examinar, si, como afirma la interesada, se ha producido una vulneración por la norma cuestionada de los principios y derechos que se recogen en el título I de la Constitución.

Dado que la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, citada por la recurrente en apoyo de su pretensión, es clave para dilucidar la aplicación de la reserva de ley establecida en el artículo 103.3 de la Constitución, así como el contenido, la estabilidad y la generalidad de las normas básicas y la articulación de la potestad reglamentaria, en el ámbito de la función pública y de las estructuras funcionariales, puesto que mediante la misma se resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, acudiremos primeramente a ella para determinar si se ha producido una determinación ilícita del legislador autonómico, como se expresa en la solicitud.

En el fundamento jurídico 3 de la citada sentencia, el Tribunal sostiene lo siguiente en relación con el precepto constitucional invocado:

“Y, en consecuencia, sólo podrá tenerse en consideración, de los preceptos constitucionales invocados, el artículo 103.3, según el cual «la ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el



Defensor del Pueblo

acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». Limitación a este respecto que se funda en que en el artículo 9.3 de la Constitución - donde se enuncian, entre otros, los principios de legalidad y de jerarquía normativa- no se consagra ninguna concreta reserva de ley y también, de otra parte, en que los artículos 53.1 y 149.1.18.^a de la misma norma fundamental no constituyen, directamente, criterios para resolver el problema de constitucionalidad que aquí se suscita, pues el primero se refiere a un tipo de reserva distinto al que ahora ha de considerarse y el segundo tiene como objeto la ordenación de ámbitos competenciales, sin disponer nada, con carácter inmediato, sobre el modo de relación entre ley y reglamento y sin establecer, tampoco, reserva alguna en favor de la primera de estas fuentes (STC 85/1983):

a) El primer argumento o alegato de los recurrentes se refiere a la inobservancia de la reserva de ley por la disposición impugnada. Al respecto, se debe comenzar por observar que en el artículo 103.3 de la Constitución se establece, efectivamente, una reserva para la regulación por ley de diversos ámbitos de la función pública, entre los que se cuenta el «Estatuto de los funcionarios públicos». Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.



Defensor del Pueblo

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser sólo la ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre -como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio-, que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

b) Desde esta perspectiva -en cuyas matizaciones no entran los recurrentes-, no puede afirmarse, sin más, que el límite de la reserva de ley presente en el artículo 103.3 de la Constitución impida, en términos absolutos, todo tipo de remisión legislativa al reglamento. Para determinar, en principio, la legitimidad constitucional de tales remisiones han de tenerse presentes las consideraciones que acaban de reseñarse y, en lo que ahora importa, el ámbito mismo reservado a la ley por el artículo 103.3 de la Constitución, esto es, «el Estatuto de los funcionarios públicos, el



Defensor del Pueblo

acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». El concepto de «Estatuto de funcionarios públicos» es, de entre estos enunciados constitucionales, el que requiere ahora de una atención más específica, pues sólo determinando el alcance de la reserva de este modo introducida será posible examinar la consistencia de buena parte de los reproches de inconstitucionalidad dirigidos por los recurrentes a las disposiciones que impugnan. Con todo, también en lo que sigue habrán de considerarse otras de las determinaciones contenidas en este precepto constitucional.

c) En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o «régimen estatutario», por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18.^a de la misma norma fundamental. Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (artículos 103.3 y 149.1.18.^a), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional,



Defensor del Pueblo

ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración.

Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al reglamento, según ya se apuntó por este tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982”.

De lo afirmado por el alto tribunal se deduce, pues, que las remisiones al reglamento para garantizar el principio de reserva de ley deben establecerse de tal forma que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley, de tal modo que no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

En el caso que estamos examinando la remisión a la potestad reglamentaria de los municipios y de las comarcas se efectúa por la Ley de Montes de Aragón con límites claros y precisos y con el fin, que aparece



Defensor del Pueblo

determinado en el preámbulo, de que las administraciones públicas concernidas destinen “los medios materiales y humanos necesarios para que los montes cumplan estas importantes asignaciones ambientales”, por lo que no se observa el incumplimiento del principio de reserva de ley que denuncia la recurrente.

Resulta también de interés recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1989, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, mantiene que se debe conceder un amplio margen de discrecionalidad a las comunidades autónomas para la regulación de los regímenes especiales en el ámbito local.

En cuanto a las competencias de los entes locales, se afirma lo siguiente:

“El régimen local, que es, por tanto, el régimen jurídico de las administraciones locales, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado, [...] sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18.^a de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» -equivalente, a «régimen jurídico de las administraciones locales»- haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas” (fundamento jurídico 1).



Defensor del Pueblo

Y más adelante, en el fundamento jurídico 12 de la misma resolución, se dice que el artículo 28 de la Ley [reguladora] de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 25 de la misma norma, “no altera, por el propio carácter complementario de la actuación municipal, el orden constitucional de distribución de competencias”.

En lo que se refiere a las competencias de ejecución que la disposición transitoria 2.^a.2 de la citada Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) otorga a los municipios, en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente, el alto tribunal sostiene que “en nada se ven afectadas, por tanto, las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia, ya que, con la amplitud y alcance que le permite su propio nivel competencial, según lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de acuerdo con los propios principios y reglas contenidas en la LRBRL, a ella le corresponde proceder a la retención o asignación, de manera exhaustiva, de todas las competencias de ejecución, limitando así los efectos que pudieran dimanar de la comentada cláusula residual, a la que no cabe formular reproche alguno desde la consideración material de lo básico, ni tampoco desde la perspectiva del carácter bifronte del régimen local. La disposición transitoria 2.^a.2 de la LRBRL no atribuye por sí misma competencia ejecutiva alguna, sino en función de la amplitud o detallismo con que el legislador sectorial -y, fundamentalmente, el legislador autonómico- venga a concretar la titularidad de las competencias de ejecución de esas materias”.

Se debe, igualmente, resaltar que, en la Sentencia 235/2000, de 5 de octubre, el Tribunal Constitucional afirma (fundamento jurídico 5) que el significado último de la reserva de ley es «el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en su consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los



Defensor del Pueblo

reglamentos»; principio que, sin embargo, «no excluye ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador» ofrece en el ámbito de la función pública unos rasgos peculiares, que han sido así descritos por la STC 99/1987, de 11 de junio, resolutoria de la impugnación entablada contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la reforma de la función pública”.

En el mismo fundamento se sostiene que “en el caso presente el legislador ha aportado una pauta (la necesaria adecuación a las características del puesto) que enmarca el lícito ejercicio de su potestad de autoordenación por las entidades locales, conjugando, de este modo, las exigencias de la reserva de ley con el ámbito de la autonomía local”.

Todo ello sin olvidar que es doctrina constante del Tribunal Constitucional que la Administración disfruta de un amplio margen de actuación a la hora de configurar o concretar el régimen jurídico del personal a su servicio.

Citando por todas la Sentencia 293/1993, de 18 de octubre, en su fundamento jurídico 3 el Tribunal Constitucional afirma, a este respecto, que:

“Estas (las administraciones públicas) disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (STC 57/1990). La discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración



Defensor del Pueblo

de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992)”.

Y a continuación, en el fundamento jurídico 5 de la misma resolución, podemos leer que “esta multiplicidad de procedimientos y regímenes de permanencia no resulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible, dada la variedad de administraciones públicas, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de puestos de trabajo en ellas existentes. Para la provisión de los puestos de trabajo las administraciones disponen por ello de un cierto margen de actuación, aunque no es de carácter absoluto y no puede convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada supuesto se establezcan encuadran la acción administrativa (STC 207/1988)”.

De todo lo expuesto hasta aquí se deduce que no resulta contrario al principio constitucional de reserva de ley lo previsto en los artículos 9.g), 10.m) y 112.2 de la Ley 15/2006, de Montes de Aragón, por las razones que ya se han apuntado, en el sentido de que la remisión al reglamento se efectúa con límites claros y precisos y con el fin, que se determina en el preámbulo, de que las administraciones públicas concernidas destinen los medios humanos necesarios para que los montes cumplan las importantes asignaciones ambientales que contempla la citada ley y, además, porque, si se pretende que los municipios puedan incorporar, en su caso, agentes forestales, si así lo acuerdan –ya que se debe recordar que la norma cuya inconstitucionalidad se afirma no incorpora un mandato imperativo para la creación de estos cuerpos o escalas–, dado el carácter de las funciones encomendadas a estos cuerpos en sus diferentes denominaciones (agentes forestales, medioambientales, de medio ambiente, etc.), que incluyen las de custodia, protección, vigilancia, inspección y policía, no resultaría posible que los ayuntamientos contaran con este tipo de funcionarios propios, a través de una mera convocatoria, si no están creados los correspondientes cuerpos o escalas.



Defensor del Pueblo

SEGUNDO. Afirma también la solicitante que la Ley de Montes de Aragón contraviene lo establecido en el artículo 7 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, al habilitar a los ayuntamientos y a las comarcas para crear cuerpos por vía reglamentaria, añadiendo que, si se aplicase lo previsto en la Ley 15/2006, el número de cuerpos municipales y comarcales de agentes de la autoridad vulneraría la línea jurisprudencial mantenida por el Tribunal Supremo, que obliga a aplicar el principio de reserva de ley para decidir sobre la extensión de la protección penal.

En relación con estas aseveraciones, es necesario, en primer lugar, distinguir entre normas de rango constitucional y normas de rango legal, ya que sólo los preceptos constitucionales o los integrados en el llamado “bloque de constitucionalidad” son aptos para interponer un recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que contempla que “para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las comunidades autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.

En este sentido, ni la Ley de Montes, ni la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, citadas por la recurrente en apoyo de su petición, forman parte del bloque de constitucionalidad, aunque la segunda contenga en su articulado preceptos básicos.

De cualquier forma, no se observa que, en ningún aspecto, la Ley de Montes de Aragón se oponga a lo previsto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes, ni a la tan repetidamente citada Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ni tampoco se



Defensor del Pueblo

observa contradicción entre el contenido de la norma cuya constitucionalidad se discute y el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en cuyo artículo 35, entre las competencias exclusivas asumidas, se afirma que corresponde a la comunidad autónoma la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente estatuto y el Régimen local y el Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

No obstante, dado que la actora no apoya su afirmación de inconstitucionalidad en ningún argumento, salvo las afirmaciones citadas, no es posible llegar a una mayor concreción al respecto.

En resumen, de acuerdo con la doctrina del alto tribunal, una interpretación adecuada del artículo 149.1.1.^a de la Constitución lleva a sostener que, dentro de su ámbito de competencias y con pleno respeto a la Constitución, las comunidades autónomas pueden adoptar soluciones propias, en el ejercicio de su política legislativa, por lo que, aun cuando el artículo 103.3 de la Constitución determina que la ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, nada impide, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional examinada en el anterior fundamento, que la comunidad autónoma habilite, en el ejercicio de sus propias competencias, a los municipios para que puedan, si lo consideran oportuno, crear sus propios cuerpos o escalas de agentes forestales; eso sí, en los términos que ya se han explicado y sin que se produzca una remisión indeterminada e imprecisa al reglamento, lo que no se da en el presente caso, puesto que la ley fija los límites del ejercicio de esa habilitación específica y los fines que deben cumplir las administraciones locales, en el ejercicio de su propia competencia para cubrir los objetivos que la norma les atribuye.



Defensor del Pueblo

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a la que acude la peticionaria, cabe señalar, en primer lugar, que tampoco se puede utilizar la misma como parámetro de constitucionalidad, puesto que la función de interpretar la Constitución sólo corresponde al Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, y con independencia de lo anterior, no resulta tampoco posible efectuar ningún pronunciamiento al respecto, puesto que en la sentencia de 25 de octubre de 1991 que se cita se decreta la inadmisibilidad del recurso, por haberse presentado la correspondiente demanda extemporáneamente y respecto a las tres restantes tampoco se ha podido concluir a qué se refiere la compareciente, cuando las cita en apoyo de su solicitud, puesto que sólo aporta la fecha de las sentencias y el 18 de noviembre de 1992 se dictaron treinta y una sentencias, el 8 de octubre de 1993 cuarenta y nueve, y el 13 de diciembre de 1993 cincuenta y una.

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 17 de mayo de 2007, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, por entender el solicitante de recurso que diversos preceptos de este nuevo Estatuto de Autonomía podían infringir la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

La igualdad de todos los ciudadanos en la ley y ante la ley, y el principio mismo de igualdad como valor superior del ordenamiento



Defensor del Pueblo

jurídico, orientan e impulsan la actividad del Defensor del Pueblo y el ejercicio de las facultades que le atribuyen la Constitución y su ley orgánica reguladora, entre las que se encuentra su legitimación activa para la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

La incorporación de nuevos criterios y principios técnicos y jurídicos en el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, presentes en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como la recepción de numerosas peticiones de impugnación de tal norma, aconsejaron a esta Institución su examen detallado para considerar la compatibilidad de las innovaciones incluidas en la misma con la plena efectividad del principio de igualdad de todos los ciudadanos que la Constitución proclama y el Defensor del Pueblo garantiza.

Como es sabido, el resultado de ese examen fundamentó la decisión de someter al parecer del Tribunal Constitucional aquellos aspectos de la norma institucional básica de referencia que, a juicio de esta Institución, pudieran dar lugar directa o indirectamente a alteraciones en la vigencia del principio de igualdad de los ciudadanos y en el disfrute individualizado del mismo, así como a otros principios y valores constitucionales de singular relevancia.

Se plantearon, pues, al Tribunal Constitucional, en los términos que figuran en la demanda formulada el 19 de septiembre de 2006 por esta Institución, las cuestiones relativas a la titularidad de la soberanía que legitima el ejercicio de los poderes propios de la comunidad autónoma y el valor y límites de las declaraciones incluidas en el preámbulo en relación con los derechos históricos y la definición de la comunidad autónoma como nación; a la idoneidad del empleo de un instrumento jurídico peculiar y con una función constitucional determinada -como es la ley orgánica que aprueba un estatuto de autonomía- para establecer tablas de derechos y deberes de los ciudadanos; al alcance y límites de los derechos y deberes de los ciudadanos en razón de la cooficialidad lingüística; a la



Defensor del Pueblo

efectividad del derecho de todos los ciudadanos para instar la intervención del Defensor del Pueblo; a la articulación de las relaciones entre los poderes del Estado y los propios de la comunidad autónoma, especialmente en relación con el Poder Judicial, y, finalmente, las relativas a los mecanismos de atribución y asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas.

Estos criterios, principios y técnicas sobre los que se ha instado un pronunciamiento del Tribunal Constitucional se han incorporado en diversa medida a otros estatutos de autonomía ya aprobados y a los proyectos todavía en curso, si bien en cada caso se ha modulado su contenido, alcance y significación, en razón de las circunstancias propias de cada territorio y de la voluntad política de los representantes que han participado en la elaboración y aprobación de cada proyecto o texto normativo. Nuevamente se han recibido diversas peticiones para que se ejercite por el Defensor del Pueblo su legitimación constitucional para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a estos nuevos textos legales.

En relación con estas peticiones, entiende esta Institución que su tarea de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos en el marco de la reforma que los nuevos estatutos de autonomía supone para la organización territorial del Estado y para la posición de los ciudadanos en cada territorio, tendrá respuesta jurídica adecuada y suficiente y efectos en todos los estatutos, como consecuencia de la sentencia que el Tribunal Constitucional habrá de dictar en su día en respuesta al recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 por el Defensor del Pueblo. En efecto, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional realice sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad de esos principios, criterios y técnicas, y sus efectos directos, si bien, evidentemente, se limitarán a los preceptos que sean objeto de la sentencia, se proyectarán necesariamente a las restantes normas institucionales básicas que se hubieran aprobado o que se encontrasen en ese momento en proyecto,



Defensor del Pueblo

máxime en los casos de identidad o similitud de textos normativos. El carácter necesario de estos efectos se deriva fundamentalmente de una serie de factores a los que se hace referencia a continuación.

Está en primer lugar la posición del Tribunal Constitucional como órgano que actualiza el orden jurídico previsto y querido por la Constitución a través, esencialmente, de su función de defensa e interpretación última y vinculante para todos los ciudadanos y los poderes públicos de la carta magna (artículos 1 y 87 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional). Al igual que en cualquier otro recurso, la doctrina emanada de la sentencia tendrá que ser aplicada por todos los operadores jurídicos, en particular por los poderes públicos, en el proceso de aplicación de las normas y, en consecuencia, de los estatutos de autonomía, aprobados o que en el futuro se aprueben (artículo 164.1 CE).

Está, por otro lado, la peculiar posición que los estatutos de autonomía tienen en nuestro ordenamiento jurídico. Al igual que algunas otras normas, los estatutos completan la Constitución desde el punto de vista de la distribución territorial del poder público. Ello determina su inclusión en lo que la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional han denominado el 'bloque de constitucionalidad'. Dicho bloque es por su propia naturaleza único y constitutivo de lo que se ha denominado Constitución total o global. En consecuencia, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional tendrá que definir para los estatutos de autonomía cuál es el modelo constitucionalmente legítimo de distribución territorial del poder público y por tanto del bloque de constitucionalidad y deberá hacerlo desde la perspectiva del cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el artículo 149.1.1.^a de la Constitución. Ello entrañará, a no dudarlo, ciertos efectos para la totalidad de las normas estatutarias.



Defensor del Pueblo

Y está, por último, la técnica empleada en el recurso a través de la cual lo que se ha buscado, más allá del pronunciamiento que recaiga sobre cada uno de los preceptos impugnados, es una doctrina precisa del Tribunal Constitucional sobre los principios que rigen este proceso de reforma estatutaria y los límites a los que deben someterse las normas a través de las cuales esta reforma se lleva a cabo.

A título de ejemplo, si la supremacía de la multilateralidad sobre la bilateralidad, o la primacía de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de justicia, son declaradas como tales por la sentencia del Tribunal Constitucional que habrá de dictarse, como espera esta Institución, los efectos de la misma se proyectarán inevitablemente sobre el conjunto del sistema, deviniendo inaplicables los artículos que no se ajusten a la jurisprudencia constitucional que, en el caso de las declaraciones de inconstitucionalidad, como dispone el artículo 164.1 de la Constitución, “tiene plenos efectos frente a todos”. De igual modo, si el Tribunal proclama que la única fuente de legitimidad de todos los poderes del Estado reside en quien es titular de la soberanía nacional, es decir, en el pueblo español en su conjunto como proclama el artículo 1.2 de la Constitución, esta declaración tendrá evidentes e inmediatos efectos no solo sobre el estatuto de autonomía directamente estudiado sino también sobre todos los demás.

En suma, mediante el recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 se pretende que el Tribunal Constitucional establezca jurisprudencia ante fenómenos jurídicos nuevos de los que el Estatuto de Cataluña es paradigma y aquel en el que se reflejan con mayor intensidad; por ello precisamente ha sido recurrido. La sentencia, como en tantas otras ocasiones, se proyectará sobre el conjunto del sistema, sin que resulte imprescindible para ello la reiteración procesal de recurrir todos y cada uno de los estatutos en que hubiere elementos susceptibles de verse afectados por la referida sentencia, o que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse reiteradamente de la misma forma.



Defensor del Pueblo

En efecto, y abundando en el ejemplo de la Justicia, la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, estableció la distinción entre “administración de justicia” y “administración de la administración de justicia”, y ello ha condicionado la política y la legislación de justicia de los últimos tres lustros. Resulta suficiente la sentencia que se dicte en el recurso relativo al Estatuto de Cataluña para establecer un modelo competencial – entiende esta Institución que desde la primacía de la Ley Orgánica del Poder Judicial, única para toda España, y única en su primacía sobre todos los estatutos si así es declarado en una sola sentencia, pues no pueden ser de otra forma por la propia naturaleza de tal declaración- que resuelva las dudas suscitadas desde la perspectiva de la igualdad de todos los ciudadanos ante la garantía de los derechos fundamentales que significa el sistema judicial.

Asimismo, la reciente Sentencia 13/2007, de 18 de enero, sobre financiación extraordinaria establecida en estatuto de comunidad autónoma ha establecido con meridiana claridad que:

“No puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se complace, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las comunidades autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14.^a CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional



Defensor del Pueblo

del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ4)”.

Esta doctrina ha sido reiterada en la Sentencia 58/2007, de 14 de marzo. No parece necesario, consiguientemente, poner en cuestión de nuevo este problema, que ha quedado resuelto en el sentido de la primacía del Estado en materia de financiación extraordinaria autonómica.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y otras análogas que podrían traerse a colación, el Defensor del Pueblo entiende cumplida su función institucional como legitimado activo en los recursos de inconstitucionalidad, en cuanto a los objetivos antes mencionados y en razón de los nuevos criterios, principios y técnicas relativos al modelo territorial del Estado que significa la reforma del Estatuto de Cataluña.

Se han sometido al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional aquellos aspectos que, a juicio de esta Institución, pueden incidir en la posición de los ciudadanos en cada territorio, tanto en relación con la titularidad de esos derechos y libertades como en relación con la efectividad de los mismos y las condiciones de su ejercicio. Los textos aprobados hasta el momento con posterioridad a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, no incorporan desde la perspectiva propia de esta



Defensor del Pueblo

Institución variaciones o novedades significativas que hagan precisa una nueva intervención.

Por ello, y teniendo en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad, el alcance y la interpretación que deba darse a los principios, criterios y técnicas empleados en estos textos normativos y que nuestro ordenamiento jurídico dispone de los mecanismos necesarios para que la doctrina emanada del Tribunal Constitucional se proyecte sobre la totalidad del bloque de constitucionalidad del que forman parte los estatutos de autonomía, esta Institución no considera necesario volver a ejercitar la legitimación activa de que goza ante el Tribunal Constitucional en este concreto ámbito de actuación.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Mediante diversos escritos presentados por distintos ciudadanos, asociaciones y una formación política, se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por entender los solicitantes que diversos preceptos de este nuevo estatuto de autonomía podían infringir la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

La igualdad de todos los ciudadanos en la ley y ante la ley, y el principio mismo de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, orientan e impulsan la actividad del Defensor del Pueblo y el ejercicio de las facultades que le atribuyen la Constitución y su ley



Defensor del Pueblo

orgánica reguladora, entre las que se encuentra su legitimación activa para la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

La incorporación de nuevos criterios y principios técnicos y jurídicos en el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, presentes en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como la recepción de numerosas peticiones de impugnación de tal norma, aconsejaron a esta Institución su examen detallado para considerar la compatibilidad de las innovaciones incluidas en la misma con la plena efectividad del principio de igualdad de todos los ciudadanos que la Constitución proclama y el Defensor del Pueblo garantiza.

Como es sabido, el resultado de ese examen fundamentó la decisión de someter al parecer del Tribunal Constitucional aquellos aspectos de la norma institucional básica de referencia que, a juicio de esta Institución, pudieran dar lugar directa o indirectamente a alteraciones en la vigencia del principio de igualdad de los ciudadanos y en el disfrute individualizado del mismo, así como a otros principios y valores constitucionales de singular relevancia.

Se plantearon, pues, al Tribunal Constitucional, en los términos que figuran en la demanda formulada el 19 de septiembre de 2006 por esta Institución, las cuestiones relativas a la titularidad de la soberanía que legitima el ejercicio de los poderes propios de la comunidad autónoma y el valor y límites de las declaraciones incluidas en el preámbulo en relación con los derechos históricos y la definición de la comunidad autónoma como nación; a la idoneidad del empleo de un instrumento jurídico peculiar y con una función constitucional determinada -como es la ley orgánica que aprueba un estatuto de autonomía- para establecer tablas de derechos y deberes de los ciudadanos; al alcance y límites de los derechos y deberes de los ciudadanos en razón de la cooficialidad lingüística; a la efectividad del derecho de todos los ciudadanos para instar la intervención



Defensor del Pueblo

del Defensor del Pueblo; a la articulación de las relaciones entre los poderes del Estado y los propios de la comunidad autónoma, especialmente en relación con el Poder Judicial; y, finalmente, las relativas a los mecanismos de atribución y asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas.

Debe tenerse en cuenta, a efectos de valorar adecuadamente el objeto y alcance del recurso interpuesto, que la legitimación del Defensor del Pueblo tiene un alcance general no limitado a la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en el título I de la Constitución. Ése es el ámbito propio de la Institución cuando ésta actúa, en los términos precisos del artículo 54 de la Constitución, como alto comisionado de las Cortes Generales para garantizar tales derechos y libertades, misión ésta para la que se le otorga, en ese mismo precepto, la concreta facultad de supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales.

La legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad se atribuye en cambio al Defensor del Pueblo en el artículo 162.a) de la Constitución -precepto no ubicado como sí lo está el artículo 54 entre las garantías de las libertades y derechos fundamentales- para colaborar en la tarea de defensa del orden constitucional que corresponde al Tribunal Constitucional. Esta legitimación sirve de cauce para someter al conocimiento del Tribunal, y desde posiciones y ópticas diferentes de las propias de los restantes sujetos legitimados, cuestiones y asuntos de relevancia constitucional sobre los que la Institución, bien a iniciativa propia o bien por impulso de quienes acuden a ella, considera necesario que el Tribunal se pronuncie.

Es precisamente en el ejercicio de esta función que se consideró procedente someter al conocimiento del tribunal ese conjunto de criterios, principios y técnicas que quedaron incorporados al texto del Estatuto de Autonomía para Cataluña y que, posteriormente, si bien con



Defensor del Pueblo

modulaciones de contenido, alcance y significación, se han incorporado en diversa medida a otros estatutos de autonomía ya aprobados y a los proyectos todavía en curso.

Nuevamente se han recibido diversas peticiones para que se ejercite por el Defensor del Pueblo su legitimación constitucional para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a estos nuevos textos legales en aspectos coincidentes con los que esta Institución ya ha sometido al criterio del Tribunal.

En relación con estas peticiones, entiende esta Institución que su tarea de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos y de colaboración con la defensa del orden constitucional en el marco de la reforma que los nuevos estatutos de autonomía suponen para la organización territorial del Estado y para la posición de los ciudadanos en cada territorio, tendrá respuesta jurídica adecuada y suficiente y efectos en todos los estatutos, como consecuencia de la sentencia que el Tribunal Constitucional habrá de dictar en su día en respuesta al recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 por el Defensor del Pueblo. En efecto, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional realice sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad de esos principios, criterios y técnicas, y sus efectos directos, si bien, evidentemente, se limitarán a los preceptos que sean objeto de la sentencia, se proyectarán necesariamente a las restantes normas institucionales básicas que se hubieran aprobado o que se encontrasen en ese momento en proyecto, máxime en los casos de identidad o similitud de textos normativos. El carácter necesario de estos efectos se deriva fundamentalmente de una serie de factores a los que se hace referencia a continuación.

Está en primer lugar la posición del Tribunal Constitucional como órgano que actualiza el orden jurídico previsto y querido por la Constitución a través, esencialmente, de su función de defensa e



Defensor del Pueblo

interpretación última y vinculante para todos los ciudadanos y los poderes públicos de la carta magna (artículos 1 y 87 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional). Al igual que en cualquier otro recurso, la doctrina emanada de la sentencia tendrá que ser aplicada por todos los operadores jurídicos, en particular por los poderes públicos, en el proceso de aplicación de las normas y, en consecuencia, de los estatutos de autonomía, aprobados o que en el futuro se aprueben (artículo 164.1 CE).

Está, por otro lado, la peculiar posición que los estatutos de autonomía tienen en nuestro ordenamiento jurídico. Al igual que algunas otras normas, los estatutos completan la Constitución desde el punto de vista de la distribución territorial del poder público. Ello determina su inclusión en lo que la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional han denominado el 'bloque de constitucionalidad'. Dicho bloque es por su propia naturaleza único y constitutivo de lo que se ha denominado 'constitución total o global'. En consecuencia, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional tendrá que definir para los estatutos de autonomía cuál es el modelo constitucionalmente legítimo de distribución territorial del poder público y por tanto del bloque de constitucionalidad y deberá hacerlo desde la perspectiva del cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el artículo 149.1.1.^a de la Constitución. Ello entrañará, a no dudarlo, ciertos efectos para la totalidad de las normas estatutarias.

Y está, por último, la técnica empleada en el recurso a través de la cual lo que se ha buscado, más allá del pronunciamiento que recaiga sobre cada uno de los preceptos impugnados, es una doctrina precisa del Tribunal Constitucional sobre los principios que rigen este proceso de reforma estatutaria, y los límites a los que deben someterse las normas a través de las cuales esta reforma se lleva a cabo.



Defensor del Pueblo

A título de ejemplo, si la supremacía de la multilateralidad sobre la bilateralidad, o la primacía de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de justicia, son declaradas como tales por la sentencia del Tribunal Constitucional que habrá de dictarse, como espera esta Institución, los efectos de la misma se proyectarán inevitablemente sobre el conjunto del sistema, deviniendo inaplicables los artículos que no se ajusten a la jurisprudencia constitucional que, en el caso de las declaraciones de inconstitucionalidad, como dispone el artículo 164.1 de la Constitución, ‘tiene plenos efectos frente a todos’. De igual modo, si el Tribunal proclama que la única fuente de legitimidad de todos los poderes del Estado reside en quien es titular de la soberanía nacional, es decir, en el pueblo español en su conjunto como proclama el artículo 1.2 de la Constitución, esta declaración tendrá evidentes e inmediatos efectos no solo sobre el estatuto de autonomía directamente estudiado sino también sobre todos los demás.

En suma, mediante el recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 se pretende que el Tribunal Constitucional establezca jurisprudencia ante fenómenos jurídicos nuevos de los que el Estatuto de Cataluña es paradigma y aquel en el que se reflejan con mayor intensidad; por ello precisamente ha sido recurrido. La sentencia, como en tantas otras ocasiones, se proyectará sobre el conjunto del sistema, sin que resulte imprescindible para ello la reiteración procesal de recurrir todos y cada uno de los estatutos en que hubiere elementos susceptibles de verse afectados por la referida sentencia, o que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse reiteradamente de la misma forma.

En efecto, y abundando en el ejemplo de la Justicia, la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, estableció la distinción entre “administración de justicia” y “administración de la administración de justicia”, y ello ha condicionado la política y la legislación de justicia de los últimos tres lustros. Resulta suficiente la sentencia que se dicte en el recurso relativo



Defensor del Pueblo

al Estatuto de Cataluña para establecer un modelo competencial -entiende esta Institución que desde la primacía de la LOPJ, única para toda España, y única en su primacía sobre todos los estatutos si así es declarado en una sola sentencia, pues no puede ser de otra forma por la propia naturaleza de tal declaración- que resuelva las dudas suscitadas desde la perspectiva de la igualdad de todos los ciudadanos, ante la garantía de los derechos fundamentales que significa el sistema judicial.

Asimismo, la reciente Sentencia 13/2007, de 18 de enero, sobre financiación extraordinaria establecida en estatuto de comunidad autónoma ha establecido con meridiana claridad que:

“No puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las comunidades autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14.^a CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer



Defensor del Pueblo

dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ4)”.

Esta doctrina ha sido reiterada en la Sentencia 58/2007, de 14 de marzo. No parece necesario, consiguientemente, poner en cuestión de nuevo este problema, que ha quedado resuelto en el sentido de la primacía del Estado en materia de financiación extraordinaria autonómica.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y otras análogas que podrían traerse a colación, el Defensor del Pueblo entiende cumplida su función institucional como legitimado activo en los recursos de inconstitucionalidad en cuanto a los objetivos antes mencionados y en razón de los nuevos criterios, principios y técnicas relativos al modelo territorial del Estado que significa la reforma del Estatuto de Cataluña.

Se han sometido al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional aquellos aspectos que, a juicio de esta Institución, pueden incidir en la posición de los ciudadanos en cada territorio, tanto en relación con la titularidad de esos derechos y libertades como en relación con la efectividad de los mismos y las condiciones de su ejercicio. Los textos aprobados hasta el momento con posterioridad a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, no incorporan desde la perspectiva propia de esta Institución variaciones o novedades significativas que hagan precisa una nueva intervención.

Por ello, y teniendo en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad, el alcance y la interpretación que deba darse a los principios, criterios y técnicas empleados en estos



Defensor del Pueblo

textos normativos y que nuestro ordenamiento jurídico dispone de los mecanismos necesarios para que la doctrina emanada del Tribunal Constitucional se proyecte sobre la totalidad del bloque de constitucionalidad del que forman parte los estatutos de autonomía, esta Institución no considera necesario volver a ejercitar la legitimación activa de que goza ante el Tribunal Constitucional en este concreto ámbito de actuación.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres

Mediante distintos escritos presentados por una formación política y diversos ciudadanos, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en relación con la modificación que introducía la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, al añadir un nuevo artículo 44 bis y nuevos párrafos a los apartados 2 y 3 de los artículos 187 y 201, respectivamente, y adicionando una nueva disposición transitoria séptima.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En lo que se refiere a las solicitudes de recurso frente a la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, tiene esta Institución constancia de que por parte del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto de fecha de 5 de mayo del año 2007, su titular ha planteado ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 44 bis de la ley electoral al considerar, según se expresa literalmente en la parte dispositiva del mencionado auto, que tal precepto pudiera “ser contrario a los artículos



Defensor del Pueblo

23 en relación con el artículo 14 y el artículo 6 de la Constitución Española”.

Así pues, el fondo del asunto que se plantea en las solicitudes de recurso está sometido ya a conocimiento del Tribunal Constitucional, el cual en su momento dictará la sentencia que estime procedente en relación con la cuestión de inconstitucionalidad planteada y determinará la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2007. Así las cosas, entiende esta Institución que no es necesario el ejercicio de su legitimación en los términos en los que se le solicita, dado que tanto el objeto del eventual recurso como las alegaciones que en relación con el mismo pudieran plantearse a tenor de las solicitudes formuladas son coincidentes con las que han dado lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad citada, sobre la que dictará sentencia el Tribunal Constitucional.

SEGUNDO. No obstante, y a título puramente informativo, puede significarse que esta Institución comparte el criterio del Consejo de Estado expresado en su Dictamen 803/2006, de 22 de junio de 2006, sobre el anteproyecto de ley, en el que afirma respecto de la finalidad de la reforma normativa en materia electoral que:

“Ese objetivo de asegurar una mayor presencia femenina en los órganos de representación política -en sus distintos niveles- está vinculado a la plena y efectiva participación de todos, hombres y mujeres, sin exclusión, en la formación y manifestación de la voluntad popular en cuanto votantes y también en cuanto candidatos. Por tanto, puede verse, no solo como una reivindicación de género, sino, también, como un objetivo vinculado con una participación democrática más efectiva, debiendo recordarse que el artículo 9.2 de la Constitución encomienda a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política. A este respecto, no puede sino compartirse la opinión de la Corte



Defensor del Pueblo

Constituzionale de Italia (Sentencia 49/2003, de 13 de febrero) sobre la valoración positiva que merece el objetivo de conseguir una igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el acceso a la representación electiva, y de que se trata de una finalidad ampliamente reconocida y realizada en muchos países democráticos, como también consagrada en directrices expresas en la Unión Europea, que parten de tener en cuenta los obstáculos de orden económico, social y cultural que impiden la participación efectiva de las mujeres en la organización política de los Estados miembros”.

Tras ello, el Consejo de Estado, en el mismo dictamen y tras analizar la situación en el Derecho comparado, examina la conformidad de la reforma con nuestro marco constitucional afirmando que:

“El punto de partida para el análisis de la cuestión ha de ser el artículo 23 de la Constitución, según el cual los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Aunque el precepto se refiera, ante todo, al derecho de sufragio activo, es claro que el derecho de participación incluye también el derecho de sufragio pasivo, y que uno y otro se reconocen a todos los ciudadanos sin exclusión. Sin embargo, se da la circunstancia de que el artículo 23.1 no ha sido el precepto que, frente al equivalente de otras constituciones próximas, ha tratado de consagrar el derecho de sufragio femenino, que nuestra Constitución da por supuesto partiendo de su artículo 14. Dado que este precepto ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional, casi desde el primer momento, en un sentido no solo formal sino sustancial, poniendo en conexión el principio de igualdad y la interdicción de la no discriminación con la dignidad de la persona, y, por ello, con una igualdad efectiva, desde la consideración del valor emancipador del derecho



Defensor del Pueblo

antidiscriminatorio, es claro que no ha sido necesaria, como en otros Estados, ninguna reforma constitucional para legitimar constitucionalmente tratamientos preferenciales o medidas de acción positiva a favor de grupos desfavorecidos. Aún más, según nuestra jurisprudencia constitucional, esas medidas no son sólo legítimas, sino que vienen impuestas a los poderes públicos en el propio artículo 9.2 de la Constitución en relación con los grupos infrarrepresentados”.

Entiende el Consejo de Estado que una lectura conjunta de los artículos 14 y 23 de la Constitución lleva no sólo a impedir toda discriminación en materia electoral entre hombres y mujeres sino también a la búsqueda de una paridad efectiva, no en una mera dimensión individual de comparación entre un hombre y una mujer, sino en la dimensión colectiva de comparación de la situación global de los hombres y las mujeres en los procesos electorales. Dice el Consejo de Estado, en juicio que comparte esta Institución, que:

“Se trata, pues, de ir más allá de la acepción normal del principio de igualdad, entendido como tratamiento individual idéntico, sobre la base del sexo, a una protección no de personas sino de grupos desde un criterio axiológico que pone el acento en la asimetría, en la situación real global del grupo infrarrepresentado, para la realización efectiva de la igualdad, aunque desde una perspectiva de neutralización o bidireccional que puede favorecer su aplicación a personas de uno u otro sexo, evitando así que, más allá de la corrección de la asimetría de partida, un sexo subrepresentado llegue, a ser un sexo sobrerrepresentado.”

TERCERO. Se alega también, como se ha visto, la inconstitucionalidad del artículo 75 en relación con la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, al estimar que su contenido



Defensor del Pueblo

contraviene el derecho de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española, así como la interdicción de la discriminación por razón de sexo del artículo 14 de la Constitución Española.

Dos son los aspectos a tratar: de una parte, la limitación del contenido de la libertad de empresa; y de otra, la posible infracción de la igualdad constitucional por la exigencia de procurar la mayor presencia de las mujeres en los consejos de administración de las sociedades hasta alcanzar el 40 por 100.

En cuanto al primer aspecto mencionado hay que tener en cuenta que el artículo 38 de la Constitución Española establece el derecho a la libertad de empresa, pero no de manera absoluta, sino condicionado a unos límites en el marco de la economía de mercado y de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación. También se encuentra condicionada esta libertad a otras exigencias constitucionales, debiendo guardar relación con la satisfacción del interés general.

Pero estos límites siempre han de respetar el contenido esencial de la libertad de empresa. Por tanto la cuestión está en conocer ese contenido esencial de un derecho, respecto de lo cual la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, fundamento jurídico 8.º, afirma:

“Para despejar el primer aspecto, resulta esencial conocer cuál va a ser el «contenido esencial» de la libertad de empresa, pues a él, especialmente, es al que alude la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 CE, anteriormente citado. Como paso previo, conviene concretar qué se entiende por contenido esencial de un derecho. La respuesta la encontramos en la jurisprudencia constitucional, concretamente en la ya clásica STC 11/1981, de 8 de abril, que señala dos caminos a seguir, que no son alternativos, sino complementarios:



Defensor del Pueblo

«El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar el derecho. Según esta idea (...) constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido de derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

Aplicando esta doctrina a la libertad de empresa, se ha delimitado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, fundamento jurídico 3.º, que esta libertad no otorga el derecho a acometer cualquier empresa, sino únicamente...

“[...] el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. De manera que si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial «en libertad», ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este



Defensor del Pueblo

derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general”.

De la doctrina jurisprudencial expuesta se pueden, por tanto, desglosar los elementos o facultades concretas inherentes a la libertad de empresa que conforman lo que se ha denominado su núcleo duro: la libertad de acceso al mercado, la libertad de ejercicio y la libertad de cesación en el mercado. Por lo que, en un principio, podría parecer que sería contraria a la Constitución cualquier norma que afectara a alguno de estos elementos. Circunstancias que no se dan en el precepto analizado, toda vez que establece una medida para potenciar la presencia de las mujeres en los órganos de decisión de las sociedades, pero que no afecta a los elementos esenciales de la libertad de empresa entendida en el sentido constitucional de acceso al mercado, ejercicio y cese, máxime teniendo en cuenta el objetivo que la norma pretende, que es la consecución material de la igualdad de sexos.

En cuanto a la posible infracción del principio constitucional de igualdad hay que tener presente que, precisamente, de la exposición de motivos de la ley cuya inconstitucionalidad se pretende, se deduce que la misma establece una serie de políticas activas para hacer efectivo el artículo 9.2 de la Constitución Española, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.



Defensor del Pueblo

La supuesta limitación a la libertad de empresa recogida en el artículo 75 de la Ley Orgánica 3/2007, en relación con su disposición adicional primera, implica la previsión de una política activa para el logro de esa igualdad. Este tipo de acciones positivas son consideradas ajustadas al Derecho y a la Constitución por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al prever que la incidencia del mandato a los poderes públicos de remover los obstáculos para el logro efectivo de la igualdad (artículo 9 CE) modula la prohibición de discriminación por razón de sexo en el sentido de no estimarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos históricamente preteridos y marginados, a fin de que mediante un trato especial vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial (SSTC 128/1987; 166/1988; 19/1989; 145/1991; 216/1991...).

Y esto es lo que la norma pretende tal y como el legislador declara en el apartado II de la exposición de motivos, al afirmar que la igualdad formal ante la ley es insuficiente, por lo que “resulta necesaria una acción normativa dirigida a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla”, lo que constituye, sin duda alguna, una exigencia constitucional.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

Mediante escritos presentados por una asociación y por varios ciudadanos, de forma individual, se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, por entender los



Defensor del Pueblo

solicitantes de recurso que diversos preceptos de este nuevo estatuto de autonomía podían infringir la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

La igualdad de todos los ciudadanos en la ley y ante la ley, y el principio mismo de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, orientan e impulsan la actividad del Defensor del Pueblo y el ejercicio de las facultades que le atribuyen la Constitución y su ley orgánica reguladora, entre las que se encuentra su legitimación activa para la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

La incorporación de nuevos criterios y principios técnicos y jurídicos en el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, presentes en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como la recepción de numerosas peticiones de impugnación de tal norma, aconsejaron a esta Institución su examen detallado, para considerar la compatibilidad de las innovaciones incluidas en la misma con la plena efectividad del principio de igualdad de todos los ciudadanos que la Constitución proclama y el Defensor del Pueblo garantiza.

Como es sabido, el resultado de ese examen fundamentó la decisión de someter al parecer del Tribunal Constitucional aquellos aspectos de la norma institucional básica de referencia que, a juicio de esta Institución, pudieran dar lugar, directa o indirectamente, a alteraciones en la vigencia del principio de igualdad de los ciudadanos y en el disfrute individualizado del mismo, así como a otros principios y valores constitucionales de singular relevancia.

Se plantearon, pues, al Tribunal Constitucional, en los términos que figuran en la demanda formulada el 19 de septiembre de 2006 por esta Institución, las cuestiones relativas a la titularidad de la soberanía que legitima el ejercicio de los poderes propios de la comunidad autónoma y el



Defensor del Pueblo

valor y límites de las declaraciones incluidas en el preámbulo en relación con los derechos históricos y la definición de la comunidad autónoma como nación; a la idoneidad del empleo de un instrumento jurídico peculiar y con una función constitucional determinada -como es la ley orgánica que aprueba un estatuto de autonomía- para establecer tablas de derechos y deberes de los ciudadanos; al alcance y límites de los derechos y deberes de los ciudadanos en razón de la cooficialidad lingüística; a la efectividad del derecho de todos los ciudadanos para instar la intervención del Defensor del Pueblo; a la articulación de las relaciones entre los poderes del Estado y los propios de la comunidad autónoma, especialmente en relación con el Poder Judicial; y, finalmente, las relativas a los mecanismos de atribución y asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas.

Estos criterios, principios y técnicas sobre los que se ha instado un pronunciamiento del Tribunal Constitucional se han incorporado en diversa medida a otros estatutos de autonomía ya aprobados y a los proyectos todavía en curso, si bien en cada caso se ha modulado su contenido, alcance y significación, en razón de las circunstancias propias de cada territorio y de la voluntad política de los representantes que han participado en la elaboración y aprobación de cada proyecto o texto normativo. Nuevamente se han recibido diversas peticiones para que se ejercite por el Defensor del Pueblo su legitimación constitucional para la interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a estos nuevos textos legales.

En relación con estas peticiones, entiende esta Institución que su tarea de defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos en el marco de la reforma que los nuevos estatutos de autonomía supone para la organización territorial del Estado y para la posición de los ciudadanos en cada territorio, tendrá respuesta jurídica adecuada y suficiente y efectos en todos los estatutos, como consecuencia de la sentencia que el Tribunal Constitucional habrá de dictar en su día, en respuesta al recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 por el



Defensor del Pueblo

Defensor del Pueblo. En efecto, el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional realice sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad de esos principios, criterios y técnicas, y sus efectos directos, si bien, evidentemente, se limitarán a los preceptos que sean objeto de la sentencia, se proyectarán necesariamente a las restantes normas institucionales básicas que se hubieran aprobado o que se encontrasen en ese momento en proyecto, máxime en los casos de identidad o similitud de textos normativos. El carácter necesario de estos efectos se deriva fundamentalmente de una serie de factores a los que se hace referencia a continuación.

Está en primer lugar la posición del Tribunal Constitucional como órgano que actualiza el orden jurídico previsto y querido por la Constitución a través, esencialmente, de su función de defensa e interpretación última y vinculante para todos los ciudadanos y los poderes públicos de la carta magna (artículos 1 y 87 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional). Al igual que en cualquier otro recurso, la doctrina emanada de la sentencia tendrá que ser aplicada por todos los operadores jurídicos, en particular por los poderes públicos, en el proceso de aplicación de las normas y, en consecuencia, de los estatutos de autonomía, aprobados o que en el futuro se aprueben (artículo 164.1 CE).

Está, por otro lado, la peculiar posición que los estatutos de autonomía tienen en nuestro ordenamiento jurídico. Al igual que algunas otras normas, los estatutos completan la Constitución desde el punto de vista de la distribución territorial del poder público. Ello determina su inclusión en lo que la doctrina y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional han denominado el “bloque de constitucionalidad”. Dicho bloque es por su propia naturaleza único y constitutivo de lo que se ha denominado Constitución total o global. En consecuencia, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional tendrá que definir para los estatutos de autonomía cuál es el modelo constitucionalmente legítimo de distribución territorial del poder



Defensor del Pueblo

público y por tanto del bloque de constitucionalidad y deberá hacerlo desde la perspectiva del cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el artículo 149.1.1.^a de la Constitución. Ello entrañará, a no dudarlo, ciertos efectos para la totalidad de las normas estatutarias.

Y está, por último, la técnica empleada en el recurso a través de la cual lo que se ha buscado, más allá del pronunciamiento que recaiga sobre cada uno de los preceptos impugnados, es una doctrina precisa del Tribunal Constitucional sobre los principios que rigen este proceso de reforma estatutaria y los límites a los que deben someterse las normas, a través de las cuales esta reforma se lleva a cabo.

A título de ejemplo, si la supremacía de la multilateralidad sobre la bilateralidad, o la primacía de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de justicia, son declaradas como tales por la sentencia del Tribunal Constitucional que habrá de dictarse, como espera esta Institución, los efectos de la misma se proyectarán inevitablemente sobre el conjunto del sistema, deviniendo inaplicables los artículos que no se ajusten a la jurisprudencia constitucional que, en el caso de las declaraciones de inconstitucionalidad, como dispone el artículo 164.1 de la Constitución, “tiene plenos efectos frente a todos”. De igual modo, si el Tribunal proclama que la única fuente de legitimidad de todos los poderes del Estado reside en quien es titular de la soberanía nacional, es decir, en el pueblo español en su conjunto como proclama el artículo 1.2 de la Constitución, esta declaración tendrá evidentes e inmediatos efectos no solo sobre el estatuto de autonomía directamente estudiado sino también sobre todos los demás.

En suma, mediante el recurso presentado el 19 de septiembre de 2006 se pretende que el Tribunal Constitucional establezca jurisprudencia ante fenómenos jurídicos nuevos de los que el Estatuto de Cataluña es paradigma y aquel en el que se reflejan con mayor intensidad; por ello



Defensor del Pueblo

precisamente ha sido recurrido. La sentencia, como en tantas otras ocasiones, se proyectará sobre el conjunto del sistema, sin que resulte imprescindible para ello la reiteración procesal de recurrir todos y cada uno de los estatutos en los que hubiere elementos susceptibles de verse afectados por la referida sentencia, o que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse reiteradamente de la misma forma.

En efecto, y abundando en el ejemplo de la Justicia, la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, estableció la distinción entre “administración de justicia” y “administración de la administración de justicia”, y ello ha condicionado la política y la legislación de justicia de los últimos tres lustros. Resulta suficiente la sentencia que se dicte en el recurso relativo al Estatuto de Cataluña para establecer un modelo competencial – entiende esta Institución que desde la primacía de la LOPJ, única para toda España, y única en su primacía sobre todos los estatutos si así es declarado en una sola sentencia, pues no puede ser de otra forma por la propia naturaleza de tal declaración- que resuelva las dudas suscitadas desde la perspectiva de la igualdad de todos los ciudadanos ante la garantía de los derechos fundamentales que significa el sistema judicial.

Asimismo, la reciente Sentencia 13/2007, de 18 de enero, sobre financiación extraordinaria establecida en estatuto de comunidad autónoma ha establecido con meridiana claridad que:

“No puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las comunidades autónomas, a



Defensor del Pueblo

las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14.^a CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ4”).

Esta doctrina ha sido reiterada en la Sentencia 58/2007, de 14 de marzo. No parece necesario, consiguientemente, poner en cuestión de nuevo este problema, que ha quedado resuelto en el sentido de la primacía del Estado en materia de financiación extraordinaria autonómica.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y otras análogas que podrían traerse a colación, el Defensor del Pueblo entiende cumplida su función institucional como legitimado activo en los recursos de inconstitucionalidad en cuanto a los objetivos antes mencionados y en razón de los nuevos criterios, principios y técnicas relativos al modelo territorial del Estado que significa la reforma del Estatuto de Cataluña.

Se han sometido al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional aquellos aspectos que, a juicio de esta Institución, pueden incidir en la



Defensor del Pueblo

posición de los ciudadanos en cada territorio, tanto en relación con la titularidad de esos derechos y libertades como en relación con la efectividad de los mismos y las condiciones de su ejercicio. Los textos aprobados hasta el momento con posterioridad a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, no incorporan desde la perspectiva propia de esta Institución variaciones o novedades significativas que hagan precisa una nueva intervención.

Por ello, y teniendo en cuenta que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las cuestiones que esta Institución ha sometido a su consideración determinará la legitimidad, el alcance y la interpretación que deba darse a los principios, criterios y técnicas empleados en estos textos normativos y que nuestro ordenamiento jurídico dispone de los mecanismos necesarios para que la doctrina emanada del Tribunal Constitucional se proyecte sobre la totalidad del bloque de constitucionalidad del que forman parte los estatutos de autonomía, esta Institución no considera necesario volver a ejercitar la legitimación activa de que goza ante el Tribunal Constitucional en este concreto ámbito de actuación.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

Mediante la presentación de un número significativo de escritos, en su práctica totalidad de idéntico contenido y formato, en los que los promotores, que, en su mayoría, se identificaron como funcionarios de carrera, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 76 y la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.



Defensor del Pueblo

Igualmente, otros ciudadanos presentaron diversos escritos, en los que solicitaban la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 5, 47 y 57 y la disposición transitoria cuarta de la misma Ley 7/2007, de 12 de abril.

Por último, una federación sindical de empleados públicos pretendía la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2, 31.6, 34.4, 34.5, 36.1, 36.2, 37.2.e), 39.4, 54.11 y 100.2.c).

Atendiendo a la conexión de las peticiones en cuanto al objeto de los recursos, se consideró procedente acumularlas de oficio.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Las cuestiones que se plantean en las expresadas solicitudes de recurso como afectadas de inconstitucionalidad se refieren a los siguientes aspectos: al ámbito de aplicación de la Ley 7/2007, a los días adicionales de libre disposición que se conceden a los funcionarios en función de su antigüedad, al acceso al empleo público de los nacionales de otros Estados, a los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera, a la consolidación de empleo temporal, a la participación institucional de los sindicatos en función de índices de representatividad, a las materias objeto de negociación, al establecimiento de las unidades electorales para la elección de los órganos de representación, y a los principios de conducta de los empleados públicos.

En cuanto a la primera de ellas, la presunta inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4 de la Ley 7/2007, se afirma que, al excluir las indicadas disposiciones de dicha aplicación directa a determinados colectivos, incurren en inconstitucionalidad por infracción del artículo 149.1.18.^a, en relación a los artículos 14, 23.2 y 103 de la Constitución Española, ya que, según entiende el recurrente, el artículo 149.1.18.^a de la Constitución garantiza un trato común ante cualquier Administración y,



Defensor del Pueblo

por tanto, se cuestiona la exclusión de las policías nacionales, de los jueces y magistrados y de los militares y guardias civiles del citado ámbito de aplicación directa del estatuto básico.

Se indica también que es arbitrario, que esta norma no se aplique a la Policía Nacional pero sí a la Policía Local, cuando el artículo 104.2 de la Constitución engloba a ambas dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Como se ha expresado, en otra de las solicitudes presentadas se considera, igualmente, inconstitucional el artículo 5 que excluye del expresado ámbito de aplicación directa de la Ley 7/2007 a los funcionarios del cuerpo ejecutivo postal que prestan servicios en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

A la vista de estas alegaciones, se debe recordar, con carácter previo a cualquier otra argumentación, que, en efecto, el artículo 149.1.18.^a, de la Constitución incluye, entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, disponiendo que, en todo caso, dichas bases garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, pero ese trato común, como se desprende de la mera lectura del precepto, no se refiere a los empleados públicos, para los que, en absoluto, se prevé que se deban regir por un único estatuto, sino que, por el contrario, el artículo 122.1 del texto constitucional dispone, por ejemplo, que “la Ley Orgánica del Poder Judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del personal al servicio de la administración de justicia”.

Es decir que, entre las materias que nuestra Constitución determina específicamente, que han de ser reguladas por la Ley Orgánica del Poder



Defensor del Pueblo

Judicial está el estatuto jurídico de los jueces y magistrados y de todo el personal al servicio de la administración de justicia y esta reserva se establece no respecto a cualquier ley orgánica, sino en referencia concreta a la del Poder Judicial.

En cuanto al ámbito reservado a esta regulación orgánica, es decir a los rasgos definitorios y esenciales del estatuto de personal, la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, en su fundamento jurídico 3.c, dice, en referencia al estatuto de los funcionarios públicos, que se trata de “un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales, y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (artículos 103.3 y 149.1.18.^a), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública.

Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre éstos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración.

Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en



Defensor del Pueblo

términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al reglamento, según ya se apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982”.

Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) ha configurado un modelo específico en el que los cuerpos al servicio de la administración de justicia son considerados cuerpos nacionales y, en consecuencia, se determina la necesidad de establecer un régimen común para estos funcionarios en todo el territorio nacional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha aceptado plenamente este modelo y así en el fundamento jurídico 10, de la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, afirma lo siguiente:

“Entrando ya en lo referente al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia, debe comenzarse recordando que las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las comunidades autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas.

Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la administración de justicia. Ello se desprende, tanto de la limitación antes señalada, como de otro título competencial: el que deriva del mandato expreso del artículo 122.1 de la Constitución, que dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial «determinará el estatuto jurídico del personal al servicio de la



Defensor del Pueblo

administración de justicia». Concede así la Constitución al legislador orgánico (y por tanto estatal) la potestad de configurar el estatuto de ese personal, y ante la atribución expresa a la LOPJ en este sentido, las cláusulas subrogatorias de los estatutos de autonomía han de interpretarse a la luz de lo que en esa disposición estatal se prevea. Pues, en cualquier caso, y ante el mandato constitucional, las cláusulas estatutarias atributivas de competencias a las respectivas comunidades autónomas no podrán implicar que se prive al legislador orgánico de la «determinación del estatuto de personal» de que se trate, ni que se vacíe de contenido a los preceptos al respecto de la LOPJ. La eficacia de las cláusulas subrogatorias de los estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitorios y esenciales del estatuto del personal”.

Y más adelante, después de hacer referencia a la definición del estatuto de los funcionarios públicos, que se contiene en el fundamento jurídico 3.c de la Sentencia 87/1999, en los términos antes citados, el alto tribunal continúa expresando que:

“[...] a este respecto, ha de tenerse en cuenta que la ley orgánica, en su artículo 454.2, ha venido a optar por un modelo consistente en la consideración de los cuerpos de la administración de justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional: decisión que (aun cuando, posiblemente, no fuera la única constitucionalmente aceptable) viene sin duda justificada por cuanto, aun cuando no sean tales cuerpos, estrictamente, parte de la administración de justicia en el sentido del artículo 149.1.5.^a CE, sí resulta su actuación necesaria, en cuanto colaboración imprescindible, para la actividad de esa Administración y el cumplimiento de sus funciones. Su



Defensor del Pueblo

consideración como cuerpos nacionales, y el establecimiento de un régimen común, aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las comunidades autónomas, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración de justicia”.

Queda pues claro que, por mandato constitucional, los jueces y magistrados y el personal al servicio de la administración de justicia, en razón de la especificidad de sus funciones, tienen un estatuto jurídico propio y, por consiguiente, no pueden ser para ellos de aplicación directa los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público.

El artículo 104.2 de la Constitución contempla, igualmente, que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

En aplicación de este precepto, como en el caso anterior, es obvio que no pueden resultar de aplicación directa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los preceptos contenidos en el Estatuto Básico, ni para el Cuerpo Nacional de Policía ni para los cuerpos de Policía Local.

Respecto a la Policía Local, y, en cuanto a la alegación formulada por el compareciente de que es arbitrario que esta norma no se aplique a la Policía Nacional pero sí a la Policía Local, cuando el artículo 104.2 de la Constitución engloba a ambos dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cabe señalar que lo que dice el artículo 3.2 de la Ley 2/2007 es que “los cuerpos de Policía Local se rigen también por este estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Y esa es la diferencia que se establece en la regulación del ámbito de aplicación del estatuto entre los cuerpos de Policía Local y el Cuerpo



Defensor del Pueblo

Nacional de Policía, teniendo en cuenta la existencia de más de ocho mil municipios en España y las competencias de coordinación de las policías locales que corresponden a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales y de acuerdo con sus estatutos.

Así se recoge en el artículo 4, de la Ley 7/2007, al prever que sólo se aplicarán directamente las disposiciones del estatuto al personal con legislación específica propia, cuando así lo disponga su legislación específica, haciendo a continuación referencia explícita al siguiente personal, para que no quede ninguna duda al respecto:

a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas.

b) Personal funcionario de los demás órganos constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.

c) Jueces, magistrados, fiscales y demás personal funcionario al servicio de la administración de justicia.

d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.

e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

f) Personal retribuido por arancel.

g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.

h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito”.

En relación con el ámbito de aplicación del estatuto de los funcionarios públicos, el Tribunal Constitucional también ha afirmado lo



Defensor del Pueblo

siguiente, que resulta especialmente relevante para el problema que aquí se debate, entre otras, en su Sentencia 1/2003, de 16 de enero (fundamento jurídico 4), recordando su anterior jurisprudencia sobre esta cuestión y analizando dos aspectos fundamentales del ámbito estatutario funcional, como son la pérdida de la condición de funcionario y la regulación de las situaciones administrativas:

“Nuestra respuesta a esta cuestión fue la siguiente en relación con el estatuto de los funcionarios públicos: El legislador estatal posconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales, están contenidas, principalmente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, así como en las disposiciones legales que las modificaron”.

Es decir, que las disposiciones estatutarias básicas regirán, sin perjuicio de los regímenes estatutarios específicos, que, de acuerdo con las previsiones antes citadas, corresponda aplicar a determinados colectivos de funcionarios y también de las peculiaridades que cada comunidad autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, dentro del marco competencial que, según la materia, dibuje el bloque de constitucionalidad, como el Tribunal también afirma en la sentencia antes reseñada (fundamento jurídico 8).



Defensor del Pueblo

Queda pues clara la libertad de la que goza el legislador para establecer el ámbito de aplicación de las normas básicas, como efectúa la Ley 7/2007, que, por otra parte, no modifica, en lo sustancial, las previsiones que al efecto estableció la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aunque se debe valorar positivamente la mayor claridad con la que se delimita este ámbito en la ley cuya constitucionalidad se discute.

Todo lo expresado resulta también de aplicación al personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, cuya situación contempla el artículo 5 de la Ley del Estatuto Básico, que, como se ha señalado, ha sido también tachado de inconstitucional por otro compareciente.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, preveía, en su artículo 1.2, que podrían dictarse normas específicas para este personal de los servicios postales y de telecomunicación para adecuar las previsiones de la misma a sus peculiaridades, derivadas de lo dispuesto en la Ley 75/1978, de 26 de diciembre, de Correos y Telecomunicación, que crea estos cuerpos y escalas.

Así, el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas administrativas, fiscales y del orden social, que contempla la constitución de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A., establece en su apartado 8, párrafo 1 que el ejercicio de la competencia para resolver sobre la separación del servicio de los funcionarios en ella destinados corresponde al Ministro de Fomento, a propuesta de la Sociedad Estatal y el párrafo 2, de la misma norma dispone textualmente que “todas las restantes facultades, derechos y obligaciones, respecto del personal que conserve la condición de funcionario y que, con arreglo a este artículo, preste servicios para la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. corresponderán exclusivamente a esta sociedad, que ejercerá dichas facultades a través de los órganos que se determinen. Específicamente, corresponde a los órganos competentes de la sociedad estatal el ejercicio de las funciones relativas a organización, sistema de



Defensor del Pueblo

puestos, condiciones de trabajo y las previstas en la normativa reguladora de régimen disciplinario con la sola excepción establecida en el apartado anterior”.

El artículo 5 del Estatuto Básico del Empleado Público, ahora cuestionado, contempla el régimen jurídico aplicable a los funcionarios que prestan servicios en Correos y Telégrafos, tanto a los que están en activo en los cuerpos y escalas de Correos y Telecomunicación, a extinguir, como a los funcionarios de los cuerpos y escalas de personal al servicio de las administraciones públicas que se encuentren prestando servicios en la sociedad estatal.

De lo determinado por la Ley 7/2007 se deduce que dicho personal se rige por sus normas específicas, tales como los citados artículo 58 de la Ley 14/2000 y la Ley 75/1978, por los preceptos que les resulten de aplicación del Estatuto Básico y, con carácter supletorio, por las restantes leyes estatales que regulen materias para las que no existan normas específicas para los funcionarios de Correos y por el Reglamento de personal al servicio del organismo autónomo Correos y Telégrafos.

Por lo que se refiere a la alusión del promotor a la posible laboralización de estos funcionarios, a los que, en efecto, se ha ofrecido pasar a una relación de carácter laboral con la empresa, si así lo desearan, pero siempre con carácter voluntario, cabe recordar que la citada Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas administrativas, fiscales y del orden social, ha establecido determinadas garantías legales sobre la titularidad pública de la sociedad estatal, y que es competencia de las Cortes Generales la autorización de cualquier acto de disposición del capital social de Correos y Telégrafos, lo que constituye una excepción respecto de otras sociedades estatales cuya competencia corresponde al Consejo de Ministros y, sin duda, una garantía para los funcionarios integrados en la sociedad.



Defensor del Pueblo

La expresada Ley 14/2000, en los apartados siete y siguientes del artículo 58, dispone que quedan garantizados su condición de funcionarios de la Administración del Estado en sus respectivos cuerpos y escalas, la antigüedad y las retribuciones que tuvieran consolidadas, además de su régimen de protección social con pleno respeto a los derechos adquiridos.

Por su parte, el Real Decreto 370/2004, de 5 de marzo, que aprueba el estatuto de personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. y adapta la estructura organizativa de los funcionarios a las nuevas necesidades del servicio postal regula, entre otros aspectos, las particularidades previstas para dichos funcionarios, especialmente las relativas a la ordenación de los puestos de trabajo y a las retribuciones complementarias, tal y como se recoge en el apartado 7 del citado artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

En cuanto a la promoción profesional, en el mencionado estatuto de personal se presta atención a la carrera profesional mediante la promoción interna y la promoción a puestos de trabajo de superior nivel, para lo que se reconoce el derecho de los funcionarios a consolidar el grado personal, en los términos de la legislación general de la función pública y a la promoción interna a través de la superación de las correspondientes pruebas.

En relación con las sentencias del Tribunal Constitucional aportadas por el primer promotor aludido, en las que el alto tribunal se pronuncia sobre las características que definen el concepto de normativa básica, nada que objetar, obviamente, por parte de esta Defensoría, pues ciertamente las bases son los criterios generales que conforman la regulación de un sector del ordenamiento que deben ser comunes en todo el Estado y a las que deben sujetarse todas las administraciones, como denominador común normativo, salvo que esa no es la cuestión que aquí se debate, sino el ámbito de aplicación de las normas básicas.



Defensor del Pueblo

Puede concluirse que la Ley 7/2007 se ha limitado a reproducir, en este aspecto, una situación consolidada a lo largo de los años, prevista en la propia Constitución y que, por ende, nunca ha sido declarada inconstitucional, por lo que no pueden acogerse los motivos que aducen los promotores para apoyar su solicitud de recurso, en lo que se refiere a esta cuestión.

En cuanto a las afirmaciones de inconstitucionalidad que efectúa la organización sindical compareciente, respecto a la aplicación de la Ley 7/2007 al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, no se pueden tampoco compartir, porque el mismo está afectado por el convenio colectivo, pero también por las normas básicas y generales que le resulten de aplicación, como ha sido reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Como consta en su exposición de motivos, el estatuto básico sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual de quienes lo hacen en el sector privado y, puesto que la relación laboral de empleo público está sujeta a determinadas especificidades, principios como los de mérito y capacidad en el acceso y determinadas normas de Derecho público vienen siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

“La distinción entre el personal funcionario y el personal laboral es básica en la legislación vigente, [...] de la que claramente se deduce la distinción entre el personal funcionario o asimilado -los contratados- sometidos al régimen del Derecho administrativo y el personal laboral contratado temporalmente sujeto al régimen correspondiente al ordenamiento jurídico laboral.



Defensor del Pueblo

Y también resulta evidente que aquel personal se gobierna en relación a las condiciones de empleo y trabajo por normas legales y reglamentarias dictadas por los órganos competentes de los diversos poderes públicos, como producto de una relación estatutaria que es reconocida tradicionalmente por la doctrina y jurisprudencia contenciosa... Siendo distinta la situación del personal laboral al servicio de las diferentes administraciones públicas, cuyas condiciones de trabajo vienen establecidas en parte por las leyes o reglamentos y en parte, también, por convenios colectivos y/o por contratos individuales entre el trabajador y el ente público, al igual que ocurre entre particulares.

Promulgada la Constitución, hasta el presente se mantiene la distinción acabada de exponer como básica de la legislación vigente...” (Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1982, de 27 de julio, fundamento jurídico 4).

Es pues claro que las condiciones de trabajo del personal laboral al servicio del sector público se establecen en parte por las leyes o reglamentos y en parte por convenios colectivos y/o por contratos, por lo que las determinaciones de la Ley 7/2007, al respecto, no pueden suscitar sospechas de inconstitucionalidad.

Tampoco se observa que se produzca la inseguridad jurídica que, según los dicentes, provocaría lo que denominan en su extenso escrito yuxtaposición de normas aplicables al personal laboral y, en cualquier caso, si existiera alguna duda, habría que estar a las aclaraciones que se dicten por los órganos competentes, que, por el momento, se concretan en las instrucciones para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, de 21 de junio de 2007, publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de junio, por resolución de la Secretaría General



Defensor del Pueblo

para la Administración Pública, que, en su apartado 5, se refieren a las normas del estatuto aplicables al personal laboral.

En otro orden de cosas, pero en referencia también a la aplicación del estatuto, el sindicato promotor muestra su preocupación por las disposiciones de la Ley 7/2007 que requieren un desarrollo legal o reglamentario, lo que considera que podría generar desigualdad por la regulación que realicen las administraciones competentes en las distintas materias que contemplan las disposiciones señaladas.

Respecto a lo alegado, cabe señalar que la legislación básica de la función pública debe crear un marco normativo común, pero no puede olvidarse el amplio proceso de descentralización administrativa que, de acuerdo con las previsiones constitucionales ha tenido lugar durante las últimas décadas y la emergencia de las administraciones autonómicas, que hoy cuentan prácticamente con la mitad de los empleados públicos del país, por lo que, como se afirma en la citada exposición de motivos del estatuto, el régimen de la función pública no puede configurarse en la actualidad sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado.

SEGUNDO. En relación con los argumentos examinados en el anterior fundamento referidos a los artículos 2, 4 y 5 de la Ley 7/2007 y con los restantes que se recogen en los antecedentes de la presente resolución, a través de los cuales se explicita la oposición de los recurrentes a la Ley que se examina, es preciso recordar, una vez realizadas las constataciones precedentes, que corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18.^a CE, fijar el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias.



Defensor del Pueblo

Ello supone, como se ha dicho, que es el legislador estatal quien debe conformar un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio dirigido, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales, a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su estatuto (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 223/2000, de 21 de septiembre, fundamento jurídico 6 y 197/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 5).

Es, en definitiva, el legislador estatal quien debe determinar ese común denominador normativo del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en concreto, en lo relativo al acceso, a los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera y a las situaciones administrativas y el ejercicio de tal función normativa habrá de efectuarse, en cada caso, respetando, por un lado, la dimensión formal ligada al concepto constitucional de bases, ya que “sólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1996, de 28 de noviembre, fundamento jurídico 6).

Y, por otro, teniendo en cuenta que “esa regulación normativa uniforme, a la que responde la noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, que cada comunidad autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (Sentencias del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, fundamento jurídico 1; 44/1982, de 8 de julio,



Defensor del Pueblo

fundamento jurídico 2; 69/1988, de 19 de abril, fundamento jurídico 5, y 37/2002, de 14 de febrero, fundamento jurídico 13).

Dentro del respeto a estos dos condicionantes, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

“[...] el legislador estatal «goza [tal y como señalamos en la tantas veces citada STC 37/2002, FJ9] de una completa libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, aceptando o no las que pudieran inferirse de las normas legales preconstitucionales o las fijadas anticipadamente por el Gobierno (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ12; 42/1983, de 20 de mayo, FJ3.a, y 76/1983, de 5 de agosto, FJ19), sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad.

De otra parte, la función de control que sobre la legislación básica corresponde a este Tribunal Constitucional, ha de circunscribirse a revisar la calificación hecha por el legislador estatal posconstitucional de una norma como básica, y a decidir si la misma puede ser considerada formal y materialmente como tal, estándole vedado ampliar el alcance y contenido de lo definido inicialmente como básico por el legislador (SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ5, y 141/1993, de 22 de abril, FJ3)” (Sentencia 1/2003, de 16 de enero, fundamento jurídico 8).

Partiendo de esta libertad que corresponde al legislador, el alto tribunal ha expresado con claridad, en lo que se refiere a los supuestos derechos adquiridos por los empleados públicos o a la privación de los existentes que pudieran ser alegados, como se produce en las solicitudes



Defensor del Pueblo

de recurso que se están examinando, que el ciudadano que ingresa en la función pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por tanto, modificable, sin que pueda exigir que se mantenga en los términos en los que la misma estaba regulada, cuando accedió al empleo público, o que permanezcan inalterables las condiciones de las que disfrutaba con anterioridad a una modificación normativa.

Acudiendo, por todas, a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, dictada en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra determinados artículos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, el alto tribunal se pronuncia en los términos siguientes respecto a esta cuestión, esencial para el análisis que se lleva a cabo (fundamento jurídico 6):

“Consideran los recurrentes que aquellos preceptos, en un modo u otro, no respetan situaciones consolidadas que habían generado derechos públicos subjetivos, derivados de una relación jurídica confirmada, es decir, derechos individuales comprendidos en el artículo 9.3 del que los funcionarios son privados sin indemnización (artículo 33.3) y, en el caso de los huérfanos con pensión de orfandad, impidiéndoles su derecho al trabajo (artículo 35.1).

Las situaciones que aquí se dicen afectadas no constituyen derechos en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación.

Es indudable que en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar, y en ese sentido es claro que ostenta, desde que ingresa en la función pública, el derecho a la jubilación o al pase a determinadas situaciones administrativas, también en la ley estatutaria prevista. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la



Defensor del Pueblo

pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto.

El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (artículo 103.3 CE). Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la función pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide añadir -como se dijo en la STC 108/1986, de 29 de julio,



Defensor del Pueblo

referida al anticipo de la edad de jubilación de jueces y magistrados- que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación”.

La citada jurisprudencia deja claro, sin lugar a dudas, una vez establecida la oportuna comparación y examinados los preceptos del estatuto básico cuya constitucionalidad se pone en duda, que, a la luz de la doctrina emanada del supremo garante de la Constitución, el legislador, en uso de su libertad de opción, puede elegir la fórmula que considere más adecuada, en referencia al ámbito de aplicación de la Ley 7/2007, a los grupos en los que se clasifican los funcionarios o a los permisos y licencias que les corresponde disfrutar, puesto que en ninguno de estos ámbitos se generan derechos subjetivos que, de acuerdo con la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional, la ley tenga que respetar, al quedar establecido que la doctrina y la práctica de la irretroactividad, a los efectos del artículo 9 de la Constitución, sólo puede aplicarse a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas.

Sentados estos principios, procede continuar con el análisis de los argumentos aportados por los reclamantes para defender la supuesta inconstitucionalidad de determinadas disposiciones de una norma que, por otra parte, como se ha resaltado durante su tramitación parlamentaria, ha gozado en el periodo de su preparación de un gran consenso político y social.

TERCERO. Se afirma en otra de las solicitudes de recurso recibidas que es inconstitucional lo dispuesto en el artículo 48.2 del estatuto básico, porque, al ofrecerse al empleado público días adicionales de libre disposición en función de su antigüedad en la Administración, se atenta contra el artículo 14 de la Constitución Española y se discrimina, presuntamente, a las personas que accedieron a la función pública a una



Defensor del Pueblo

edad más avanzada, que no podrán disfrutar de esos días adicionales de libre disposición, porque no tienen los trienios que se exigen para ello, aunque hayan cotizado a la Seguridad Social los mismos años que otros compañeros que ingresaron más jóvenes en la Administración.

En relación con estas manifestaciones, es necesario, en primer lugar, recordar que “la Constitución no impone una igualdad material absoluta, sino que está permitido un trato desigual allí donde existe una razón objetiva y razonable que lo justifique y nada impide al legislador, o a la Administración en su actividad reglamentaria, que obtenga consecuencias diferenciadoras de los distintos cuerpos de funcionarios” (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1987, fundamento jurídico 3).

Así en la Sentencia 293/1993, de 18 de octubre, en contestación al argumento de que el principio de igualdad impide que siendo idéntica la situación de partida de un colectivo algunos de sus miembros reciban posteriormente un trato jurídico distinto, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente (fundamento jurídico 3):

“Al amparo del principio de igualdad y por comparación con situaciones pasadas no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionariales que decidan las administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas disfrutaban de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (STC 57/1999).

La discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten



Defensor del Pueblo

objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992)”.

Y queda claro que el legislador ha utilizado en el caso que se analiza un factor de diferenciación objetivo, como es el de la antigüedad, por lo que no se observa que el artículo 48.2 propicie ningún tipo de discriminación, ni contemple una diferencia de tratamiento vedada por la Constitución.

CUARTO. Se plantea en otra solicitud de recurso que el artículo 57 de la Ley 7/2007 es inconstitucional, al contemplar que nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea puedan acceder al empleo público, en las condiciones que prevé la ley, como personal funcionario, así como los cónyuges de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, o sus descendientes y los de su cónyuge, extendiendo, igualmente, esta opción a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los tratados internacionales.

Igualmente se afirma que vulnera la Constitución que se permita a los extranjeros con residencia legal en España el acceso a las administraciones públicas, como personal laboral.

Como apoyo a esta petición se aduce que las previsiones contenidas en el citado artículo 57 del estatuto resultan contrarias al artículo 13.2 de nuestra carta magna que, según afirma el promotor, prohibiría esta opción, al disponer que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23”, pero el actor no tiene en cuenta que, a continuación, el texto constitucional dice, como él mismo recoge literalmente en su escrito, “salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”, de lo que se concluye, sin lugar a equívoco, que la remisión al artículo 23 afecta al apartado 1 del mismo, esto es al derecho de los ciudadanos “a participar



Defensor del Pueblo

en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, por lo que, en absoluto, se puede deducir, como se sostiene en la solicitud, que quede constitucionalmente restringido sólo a los españoles el acceso al empleo público al que se refiere el apartado 2 del artículo 23 del texto constitucional.

En consecuencia, una vez formalizada la precedente aclaración, carecen de fundamento las referencias que efectúa el reclamante al artículo 95 de la Constitución.

En cuanto a la posición de los tratados internacionales en el ordenamiento español, cabe recordar que la Constitución de 1978 los ha singularizado como fuente del Derecho y les ha reconocido una posición de preferencia frente a la misma ley.

Así ha de entenderse el artículo 96.1 de la Constitución cuando dispone que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que si esta ley fuese contraria al Derecho comunitario, incurriría en un supuesto de inconstitucionalidad indirecta por atentar contra el artículo 93 de la Constitución, que no quedaría bajo la garantía del Tribunal Constitucional, sino que es al juez ordinario a quien correspondería solucionar este tipo de conflictos.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 28/1991, de 14 de febrero, fundamento jurídico 5:



Defensor del Pueblo

“Es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de éstas integra, en virtud del referido artículo 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español. Ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 de la Constitución más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 49/1988, fundamento jurídico 14, *in fine*), sino que, como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria.

Problema ligeramente distinto sería que la contradicción aludida sirviera para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de una ley por oposición a un derecho fundamental, puesto que las normas constitucionales que reconocen los derechos y libertades han de interpretarse «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (artículo 10.2 de la Constitución). Sin embargo, tampoco en un supuesto de esta naturaleza se convertiría per se el tratado en medida de la constitucionalidad de la ley examinada, pues tal medida seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los



Defensor del Pueblo

perfiles exactos de su contenido, de conformidad con el tratado o acuerdo internacional”.

Y más adelante, en el fundamento jurídico 6 de la misma sentencia se dice que:

“Como es natural, la conclusión alcanzada no impide el uso de los medios de defensa judicial legalmente configurados -y cuya efectividad viene garantizada por el artículo 24.1 de la Constitución- para alzarse frente a aquella pretendida antinomia por parte de los candidatos afectados por la incompatibilidad establecida en el precepto aquí recurrido. Serán entonces los órganos judiciales quienes, en los procesos correspondientes, hayan de pronunciarse sobre la repetida contradicción como paso previo a la aplicación o inaplicación del artículo 211.2 d) de la LOREG, a cuyo fin dichos órganos están facultados (u obligados, según los casos) para pedir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Tratado CEE y preceptos concordantes de los demás tratados constitutivos, una declaración interpretativa acerca del alcance del artículo 5 del Acta Electoral Europea.

Y debe añadirse que en esa labor de los órganos judiciales ordinarios, en su caso mediatizada por el Tribunal de Justicia, ninguna intervención puede tener este Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad que en su caso intentaran promover aquellos, pues, tratándose de verificar únicamente la acomodación de una norma nacional a otra del Derecho comunitario europeo, la primacía de éste exige que sean sólo aquellos órganos los llamados a asegurar directamente la efectividad de tal Derecho. Así lo tiene declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades en su Sentencia de 9 de marzo de 1978 (asunto Sirmenthal), en la que, tras afirmar que resultaría



Defensor del Pueblo

incompatible con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del Derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica -legislativa, administrativa o judicial- que tuviera por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario por el hecho de no reconocer al Juez competente para aplicar este Derecho el poder de hacer, en el momento mismo de esta aplicación, todo lo necesario para descartar las disposiciones legislativas nacionales que eventualmente constituyen un obstáculo para la plena eficacia de las normas comunitarias», estima que «ese sería el caso si, en la hipótesis de contradicción entre una disposición del Derecho comunitario y una ley nacional posterior, la solución de este conflicto fuera reservada a una autoridad distinta del juez llamado a asegurar la aplicación del Derecho comunitario, investida de un poder de apreciación propio, incluso si el obstáculo que así resulta para la plena eficacia de este Derecho no fuera más que temporal”.

Por lo expuesto, no se observa tacha de inconstitucionalidad en lo previsto en el artículo 57 del estatuto básico, pues ha quedado establecida por la doctrina constitucional la primacía del Derecho comunitario, así como que los tratados internacionales, por mandato de nuestra norma fundamental, forman parte del ordenamiento interno y, por tanto, no se puede acoger la tesis de que sea inconstitucional el acceso de ciudadanos extranjeros a la función pública española, en los términos planteados por el reclamante, quien, por otra parte, como se ha explicado, parte de un error en la interpretación del propio texto constitucional.

QUINTO. En cuanto a la oposición manifestada contra el artículo 76 y la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, por un muy numeroso colectivo de funcionarios pertenecientes a los anteriores grupos C y D, cuya solicitud de recurso está basada, en esencia, en los perjuicios que, como se ha señalado en el resumen del extenso escrito presentado por los reclamantes, puede causarles la aplicación de los nuevos grupos



Defensor del Pueblo

de clasificación profesional del personal funcionario de carrera, especialmente en lo que se refiere a las posibilidades de promoción interna, además de considerar que es inconstitucional que la citada disposición no contemple las equivalencias de titulaciones actualmente en vigor, así como que el texto aprobado por las Cortes no respeta las conclusiones que planteó, en su momento, la Comisión creada para el estudio y preparación del estatuto básico.

La solicitud de recurso incorpora, como se puede ver en los antecedentes de la presente resolución, una propuesta de clasificación de los grupos profesionales que, a juicio de los promotores, respetaría la normativa específica de aplicación a todos los ciudadanos en materia de titulaciones y los comparecientes consideran, en suma, que la redacción del texto legal cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende es contraria a los artículos 14, 35 y 27.2 de la Constitución.

En relación con los argumentos de los recurrentes, es preciso reiterar, en primer lugar, lo ya expuesto en el fundamento segundo de la presente resolución, en el sentido de que el legislador estatal goza, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que allí se cita, de una completa libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa pueda ser fiscalizada por el Tribunal Constitucional, salvo que traspase los límites que resulten del bloque de la constitucionalidad, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa, ya que la situación que se afirma que está afectada de inconstitucionalidad, por los supuestos perjuicios que deducen los reclamantes de la aplicación de la nueva clasificación de los grupos de funcionarios, que modifica la hasta ahora vigente, no constituye un derecho que se pueda considerar inmodificable en su contenido concreto, es decir que no se produce una privación de derechos constitucionales, en la aplicación de lo previsto en el artículo 76, de la Ley 7/2007, sino que se trata de una modificación legal constitucionalmente válida, en el ámbito de la potestad del legislador, que, por otra parte, viene exigida por el



Defensor del Pueblo

proceso de implantación del Nuevo Espacio Europeo de la Enseñanza Superior, que, tal como consta en la Declaración Conjunta de los ministros europeos de educación reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999, pretende, entre otros objetivos, avanzar en la adopción de un sistema de títulos fácilmente comprensibles y comparables, a fin de promover la empleabilidad de los ciudadanos europeos y la competitividad del sistema europeo de Enseñanza Superior a escala internacional.

En lo que concierne a las equivalencias de las actuales titulaciones, a las que se hace amplia referencia en la solicitud, no se puede decir que la Ley 7/2007 no las admita, sino que no hace alusión a ellas, lo que parece razonable, entre otros motivos, porque el aludido proceso de creación del citado Nuevo Espacio Europeo de la Enseñanza Superior puede dilatarse en el tiempo, más allá de las previsiones establecidas, y sólo hasta que, una vez acordado el catálogo de los nuevos títulos, las universidades los incorporen a sus planes de estudios, el mismo será operativo.

Por otra parte, la disposición transitoria tercera, que también se cuestiona, establece que, hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a los que se refiere el artículo 76, seguirán siendo válidos los oficiales vigentes a la entrada en vigor del Estatuto, por lo que se mantiene el actual sistema de títulos y, por ende, siguen en vigor las equivalencias a las que se alude, en tanto que la normativa que las establece no sea derogada, lo que no hace la Ley 7/2007.

Respecto a lo afirmado por los comparecientes sobre las conclusiones de la Comisión encargada de los estudios preparatorios para la elaboración del estatuto, aunque no sea una cuestión de relevancia constitucional, conviene precisar que la cita que aportan los recurrentes no es completa y que antes de enunciar que “parece aconsejable que se cree un grupo relativo a la titulación de enseñanza secundaria obligatoria,



Defensor del Pueblo

otro relativo a la titulación de bachillerato o equivalente, etc.”, tal como se indica en la solicitud, la Comisión afirma lo siguiente: “[...] aunque el estatuto básico podría remitir la decisión correspondiente a la fecha en que esté implantado efectivamente el nuevo sistema de titulaciones universitarias”, [...] y el párrafo finaliza expresando, a continuación de la referencia a un grupo dividido en dos subgrupos o, en su caso a dos posibles grupos, referidos a las nuevas titulaciones universitarias (o equivalentes) que “la diferencia entre estos dos últimos, como sucede en la Unión Europea, debe trazarse en función del número de créditos mínimos de cada grado universitario y, como es lógico, incluyendo en el grupo superior todos aquellos supuestos en los que se exija un título de posgrado”, lo que tampoco se recoge en la solicitud y que se aporta a título exclusivamente aclaratorio, puesto que, como se ha indicado, no es relevante desde el punto de vista de la adecuación de la norma que se discute a la Constitución que el texto de la Ley 7/2007 sea más o menos fiel a las conclusiones a las que llegó, en su momento, la Comisión que se encargó del estudio y preparación del estatuto.

En resumen, y en lo que aquí importa, que es resolver sobre las dudas de constitucionalidad planteadas por los interesados, en relación con el contenido del artículo 76 y de la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007, cabe reiterar que no es posible deducir tacha de inconstitucionalidad del contenido de estas normas, por el hecho de que las mismas contemplen una modificación de la configuración de los grupos de clasificación de los cuerpos y escalas del personal funcionario de carrera.

Y ello es así, por cuanto el Tribunal Constitucional ha sido tajante al respecto, al considerar en una extensa jurisprudencia que la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es una exigencia absoluta y que los criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador.



Defensor del Pueblo

En el primer inciso del artículo 103.3, la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o “régimen estatutario”, en la expresión que figura en el artículo 149.1.18.^a de la misma norma fundamental.

Es éste un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que han de entenderse comprendidas, en principio, de acuerdo con una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, las normas relativas a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos, habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública y las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos y configurarán el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario, ordenando su posición propia en el seno de la Administración.

Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser configurada por el legislador en términos tales que sea reconocible en la ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el estatuto funcionarial, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la ley en la labor que la Constitución le encomienda, aunque si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al reglamento, según expresó el



Defensor del Pueblo

Tribunal Constitucional, entre otros pronunciamientos en el fundamento jurídico 6.º de su Sentencia 57/1982, de 27 de julio.

De las afirmaciones que se recogen en las solicitudes de recurso se puede concluir que los artículos impugnados desconocerían la protección constitucional a los derechos adquiridos, al no respetar situaciones consolidadas que habrían generado derechos derivados de una relación jurídica confirmada, es decir, derechos individuales, por lo que se conculcarían, a juicio de los comparecientes, los derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo y a la educación, pero ello no es así, a tenor de la doctrina constitucional examinada, porque las situaciones que aquí se dicen afectadas no constituyen derechos en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación.

En el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar y en este sentido es claro que ostenta, desde que ingresa en la función pública, el derecho a la jubilación o al pase a determinadas situaciones administrativas, pero una cosa son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto.

Así procede reiterar que, como ya se ha expuesto en el fundamento segundo, de acuerdo con la numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional que allí se recoge, el funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable, sin que pueda exigir que su situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que estaba disfrutando, ya que quien entra al servicio de la Administración acepta el régimen que configura dicha relación que se deriva de lo previsto en el artículo 103.3 de la Constitución.



Defensor del Pueblo

En consecuencia, si no existen tales derechos subjetivos para los funcionarios, salvo en los casos señalados que en nada afectan a las situaciones o a los grupos funcionariales, no puede reprocharse a las normas que se impugnan que dispongan su privación, por lo que hay que concluir que las previsiones del artículo 76 y de la disposición transitoria tercera de la Ley 7/2007 no vulneran derechos constitucionalmente protegidos, sino que contemplan una modificación de su régimen legal, en el ámbito de la potestad reconocida al legislador y, por tanto, en términos constitucionalmente permisibles.

A tenor de los argumentos precedentes, no cabe albergar dudas respecto a la constitucionalidad de las citadas disposiciones.

SEXTO. Otros solicitantes afirman, como se ha indicado, que la posibilidad de consolidación de empleo temporal que contempla la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007 es contraria a lo previsto en el artículo 23.2 de la Constitución Española, por entender los reclamantes que se coloca una barrera que impide el acceso en condiciones de igualdad al empleo público a la mayoría de la población, al establecerse como mérito valorable, entre otros, “el tiempo de servicios prestados en las administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria”.

De acuerdo con la extensa doctrina constitucional sobre la valoración de los servicios prestados en el acceso a la función pública, habría que comprobar, en primer lugar, si las previsiones de la Ley 7/2007 a favor de aquellos aspirantes que han venido ocupando plazas de plantilla con carácter temporal resultan desproporcionadas y, en consecuencia, arbitrarias, puesto que, con carácter general y en las condiciones que más adelante se verán, no se puede considerar, en principio, contrario al artículo 23.2 de nuestra norma fundamental que se establezca una diferencia de trato a favor de los funcionarios interinos y



Defensor del Pueblo

contratados laborales temporales, siempre que la misma sea razonable, proporcionada y no arbitraria.

A estos efectos, es preciso recordar que, en el fundamento jurídico 1 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril, se afirma lo siguiente:

“El principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución (STC 193/1987, de 9 de diciembre), se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuando ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este tribunal, como recuerda el Ministerio Fiscal, interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes” (fundamento jurídico 1).

Es de interés citar también la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1999, de 11 de febrero, porque en ella se plantean con claridad las exigencias que debe cumplir un procedimiento selectivo para que las diferencias que, en su caso, se establezcan a favor del personal interino puedan considerarse constitucionalmente legítimas:



Defensor del Pueblo

“Si bien no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración”.

En particular, hemos entendido en esa misma sentencia que estos sistemas no son contrarios al artículo 23.2 de la Constitución si las normas que los establecen "contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las administraciones públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata a personal en régimen de Derecho administrativo cuando ni existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración pública como funcionario de carrera.

Sin embargo, es también doctrina reiterada (SSTC 27/1991 y 60/1994) que esta solución no es generalizable ni puede extenderse a otros supuestos, insistiéndose siempre en el carácter excepcional de este singular sistema de acceso. Entre las condiciones que han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del artículo 23.2 de la Constitución hemos señalado las siguientes: primera, y según se ha dicho, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación igualmente excepcional, y, tercero,



Defensor del Pueblo

que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal” (fundamento jurídico 3).

Asimismo, se debe recordar que “el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 tiene como contenido específico que no se produzcan acepciones o pretericiones ad persónam en el acceso a la función pública” (Sentencia 148/1986, fundamento jurídico 9).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional plenamente consolidada sobre procedimientos de acceso a la función pública que priman de una manera especial los servicios prestados en régimen de temporalidad, gira pues en torno a los planteamientos de excepcionalidad, adecuación, previsión legal y persecución de una finalidad constitucionalmente legítima, por lo que se procede a examinar a continuación si la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2007 cumple estos requisitos.

Por medio de esta disposición se habilita un procedimiento excepcional, que posibilita que las administraciones públicas efectúen convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

Se dispone que estos procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, que el contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria y que en la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la



Defensor del Pueblo

convocatoria. Y es con este último inciso con el que los solicitantes muestran, en concreto, su disconformidad.

Pero de un examen atento de la norma cuya impugnación se pretende, se deduce, en primer lugar, que no se está, en modo alguno, ante la previsión de convocatorias restringidas y, por tanto, que la Ley 7/2007 no acoge un procedimiento “prohibido” por el Tribunal Constitucional, en doctrina reiterada y expuesta con la mayor precisión en la Sentencia 27/1991, de 14 de febrero (fundamento jurídico 5C):

“Es evidente que el derecho de igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las llamadas "pruebas restringidas" para el acceso a la función pública, las cuales, en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2 CE, si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la ley a favor de unos y en perjuicio de otros puedan considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración pública”.

De todo lo expresado se concluye que la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona cumple, a juicio de esta Defensoría, los citados requisitos de excepcionalidad, adecuación, previsión legal y persecución de una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de contribuir a la disminución de la precariedad en el empleo público, respetando, por tanto, los límites impuestos, al respecto, por la doctrina



Defensor del Pueblo

del Tribunal Constitucional, por lo que el precepto cuestionado aparece como constitucionalmente legítimo.

SÉPTIMO. El sindicato compareciente, como primer fundamento jurídico entre los que apoyan su solicitud de recurso, alude a un defecto de carácter formal en el procedimiento de elaboración de la Ley 7/2007, que, a su juicio, constituye una infracción de los requisitos legales establecidos.

Aunque este argumento tiene también relación con los problemas de representatividad sindical enunciados, que se tratarán más adelante, puesto que el defecto aludido se refiere a que no se ha dado audiencia al sindicato recurrente en dicho proceso, se ha considerado oportuno examinarlo separadamente, por su especificidad.

El artículo 87 de la Constitución regula la iniciativa legislativa, que se atribuye al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. El artículo 88 contempla que los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos y el 89 dispone que la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

Así pues y por mandato de nuestra norma suprema, en un detallismo que la doctrina ha considerado, en ocasiones, discutible, los proyectos de ley remitidos por el Gobierno al Congreso deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.



Defensor del Pueblo

El artículo 88 de la Constitución se encuentra desarrollado en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 109, del Reglamento del Congreso de los Diputados, sin que se contemple un trámite de audiencia para los proyectos de ley, que el artículo 24, de la Ley del Gobierno reserva, en sus apartados c), d) y e), para el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

A pesar de las objeciones formuladas por la actora, parece que, a la vista del procedimiento seguido en la elaboración del estatuto, se ha alcanzado, como ya se ha expresado, un gran consenso político y social en la fase de preparación del anteproyecto, al que se ha hecho repetidamente referencia durante las discusiones parlamentarias, creándose, como también se ha dejado constancia, una Comisión de expertos, que contó con algunos de los más reconocidos en la materia y que cumplió su encargo en el plazo previsto, habiendo recabado la opinión de los interesados y oído a las organizaciones más representativas, así como a representantes de las distintas administraciones públicas.

No obstante, es oportuno examinar la doctrina del Tribunal Constitucional, que se ha sustanciado, entre otras, en su Sentencia 108/1986, de 29 de julio -dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por 55 diputados del Congreso contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por vicios de procedimiento y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma- sobre los citados antecedentes necesarios en las proposiciones de ley y el alcance de su ausencia, en la que el alto tribunal se pronuncia en los siguientes términos, muy reveladores para esclarecer las dudas planteadas al respecto por la entidad solicitante (fundamentos jurídicos 2, 3 y 4):

“Los pretendidos defectos en la tramitación de la LOPJ y que, a juicio de los recurrentes, provocarían su inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 9.1 y 88 de la Constitución, serían dos:



Defensor del Pueblo

uno, la falta de informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, el Consejo) al proyecto de la LOPJ; y otro, el hecho de que este proyecto fuese remitido al Congreso de los Diputados por el Gobierno sin la correspondiente exposición de motivos ni memoria explicativa.

Ambos supuestos de invalidez de la LOPJ son expuestos muy brevemente en el escrito de interposición del recurso en que se anunciaba que esa exposición se ampliaría cuando este tribunal pusiese de manifiesto el expediente gubernativo de elaboración del proyecto; pero esa ampliación no se ha producido. Los argumentos de los recurrentes son así tan esquemáticos que no permiten su discusión detallada, por lo que habrá que limitarse a unas breves consideraciones. Hay que advertir, de entrada, respecto a los dos preceptos constitucionales invocados, que la referencia al artículo 9.1 no parece tener más que un alcance retórico, pues el hecho de que todos los ciudadanos y los poderes públicos estén sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico no supone que cualquier tipo de infracción de cualquier parcela de este último acarree la inconstitucionalidad del acto en que se haya producido tal infracción. La posible relevancia del otro artículo (el 88) será examinada a continuación en relación con los defectos formales denunciados.

Estos son, como se ha dicho, dos. Respecto al primero, los recurrentes alegan que, según el artículo 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, entonces vigente, el Consejo disponía de facultades de informe respecto de los proyectos de ley que afectasen a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales o al Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados. Sin embargo, en el caso de la LOPJ, el preceptivo informe no recayó sobre el proyecto enviado al Congreso sino sobre el anteproyecto,



Defensor del Pueblo

que fue objeto de varias modificaciones al convertirse en proyecto, lo que, aparte de ser contrario al citado artículo 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, vulneraría también el artículo 88 de la Constitución, en cuanto éste dispone que «los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Entre estos antecedentes debía haberse contado el informe del Consejo, por lo que su ausencia, según los recurrentes, infringe dicho artículo 88, y provoca la inconstitucionalidad de la ley. Prescindiendo de algunas cuestiones que planteaba el referido artículo 3.5 de la Ley Orgánica 1/1980, como son si realmente se refería al proyecto de ley en sentido estricto o al anteproyecto, según precisa en la actualidad el artículo 108 de la LOPJ, o si el informe en cuestión tenía carácter facultativo o preceptivo, basta con señalar que el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del artículo 88 de la Constitución, antes transcrito.

La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin



Defensor del Pueblo

que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.

En cuanto al segundo defecto señalado por los recurrentes y que consistiría en la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la exposición de motivos y de la memoria explicativa del proyecto de LOPJ, debe indicarse que no denuncian los recurrentes propiamente la falta de tal remisión, sino que ésta se hiciese, a su juicio, tardíamente, lo que habría provocado una reducción del plazo para presentar enmiendas. Ello vulneraría, de nuevo, lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución. Pero sobre este punto basta con repetir lo dicho anteriormente.

El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en el caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión a sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia”.

Así pues, debe concluirse que las exigencias impuestas por la Constitución no constituyen un requisito formal condicionante de la validez del proceso legislativo, sino que se trata de una obligación del ejecutivo, cuyo cumplimiento pueden exigir las Cámaras, pero cuya ausencia no conllevaría, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de la ley, por lo que no se pueden acoger los argumentos en los que los comparecientes apoyan su petición de recurso, en referencia a la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 7/2007, por defecto en el procedimiento de elaboración, al no haberse dado audiencia en el mismo al sindicato compareciente.



Defensor del Pueblo

OCTAVO. Respecto a la supuesta vulneración de los artículos 14 y 28 de la Constitución Española por la Ley 7/2007, al introducir un trato discriminatorio entre las diferentes organizaciones sindicales y potenciar a determinados sindicatos, lo que alteraría la libertad de afiliación de los ciudadanos, al conceder privilegios con carácter exclusivo a unas centrales sindicales, frente a otras, desatendiendo la implantación de determinadas organizaciones, por no tener la condición de más representativas, es necesario recordar en primer lugar, que la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, determina, en el apartado primero de su artículo 6, que “la mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical”.

La participación institucional consiste, en palabras del Tribunal Constitucional, en el desarrollo de “funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en el seno de entidades u organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración pública” (Sentencia 7/1990, fundamento jurídico 4).

Por su parte, los artículos 6.2 y 7.1 de la citada Ley Orgánica 11/1985 regulan la consideración de sindicato más representativo, determinando los criterios que habrán de reunirse para entender adquirida tal consideración. A tal efecto, se efectúa una distinción entre los niveles estatal y autonómico.

Respecto del primero de ellos, se atribuye, en el artículo 6.2, la consideración de sindicato más representativo a los que acrediten una especial audiencia, que se expresa en obtención, en el ámbito estatal, de un mínimo del 10 por 100 del total de delegados de personal, de los miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las administraciones públicas, extendiendo además, a través de la técnica de irradiación, la mayor representatividad a los sindicatos o entes



Defensor del Pueblo

sindicales, afiliados, federados, confederados a una organización sindical de ámbito estatal que tenga la condición de más representativa.

En cuanto al nivel autonómico, tendrán, a tenor del artículo 7.1 de la citada Ley Orgánica 11/1985, la consideración de más representativos, los sindicatos de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia, la cual se expresa en la obtención de un mínimo del 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los comités de empresa y de los órganos correspondientes de las administraciones públicas, añadiéndose acumulativamente a este porcentaje mínimo el requisito de contar con un mínimo absoluto de 1.500 representantes, así como el hecho de no estar federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal. De otra parte, de nuevo por aplicación de la técnica de la irradiación, la mayor representatividad se extiende, asimismo, a los sindicatos o entes sindicales afiliados, federados o confederados a una organización sindical de ámbito autonómico que tenga la consideración de más representativa.

Tras especificar los entes sindicales más representativos, la Ley Orgánica 11/1985 contempla en qué consiste la mayor representatividad, la cual, entre otras vertientes, incluye el disfrute de la capacidad para ostentar la ya comentada representación institucional ante las administraciones públicas y otras entidades y organismos de carácter estatal o autonómico que la tengan prevista.

En relación con ello, conforme al artículo 6.3 de la referida ley orgánica, las organizaciones que tengan la consideración de sindicato más representativo a nivel estatal gozan de aquella a todos los niveles territoriales y funcionales.

La referencia a los preceptos de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, en lo que ahora interesa, debe incluir además el artículo 7.2 de la misma, que atañe a las organizaciones sindicales que, aun no teniendo la



Defensor del Pueblo

consideración de más representativas, hayan obtenido en un ámbito territorial o funcional específico el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comités de empresa y de los correspondientes órganos de las administraciones públicas.

A estos sindicatos, calificados como representativos o meramente representativos, el indicado precepto les atribuye legitimidad para ejercitar, en el referido ámbito funcional y territorial, las funciones y facultades que se asignan a los sindicatos más representativos, con algunas excepciones, entre las que precisamente figura la relativa a la representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o autonómico que la tengan prevista.

El Tribunal Constitucional ha ido aclarando el contenido de esta singular posición jurídica que la expresada Ley Orgánica de Libertad Sindical confiere a determinados sindicatos por su mayor representatividad, a través de sucesivas sentencias, partiendo de la constatación del modelo constitucional de pluralismo sindical que se deriva de la libertad sindical que se reconoce en los artículos 7 y 28.1 de la Constitución (Sentencias 53/1982, de 22 de julio, fundamento jurídico 3, y 65/1982, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 3).

Es este pluralismo, precisamente, el que obliga a que, para la determinación de la representación sindical en los organismos de participación institucional, deban utilizarse criterios que, sin ser discriminatorios, permitan una eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, con el fin de evitar el perjuicio que se derivaría de una atomización sindical (Sentencia 53/1982, de 22 de julio, fundamento jurídico 3), por cuanto la eficacia de la representación de los intereses de los trabajadores se vería notablemente mermada si la misma se atribuyera por igual a todos los sindicatos existentes (Sentencia 65/1982, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 3). En suma, se trata de equilibrar el



Defensor del Pueblo

pluralismo con la eficacia de la representación, evitando las consecuencias que acarrearía la atomización.

Esta especial posición de los sindicatos más representativos, “viene caracterizada por una serie de poderes y derechos que se atribuyen a ellos y no a los demás” (Sentencia 75/1992, de 14 de mayo, fundamento jurídico 3), pero a la hora de configurar aquélla, el legislador no puede incurrir en una discriminación entre los sindicatos, por cuanto, conforme ha declarado también el Tribunal Constitucional, la libertad sindical reconocida por el artículo 28.1 de la Constitución Española comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, lo que sucedería si la desigualdad estuviera desprovista de una justificación objetiva y razonable, debiendo apreciarse ésta en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada y debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (Sentencias 20/1985, de 14 de febrero, fundamento jurídico 2; 26/1985, de 22 de febrero, fundamento jurídico 2, y 75/1992, de 14 de mayo, fundamento jurídico 3).

En este sentido, el alto tribunal ha declarado que las diferencias de trato entre los sindicatos han de cumplir los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (Sentencias 7/1990, de 18 de enero, fundamento jurídico 2; 228/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 3, y 188/1995, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 7).

Partiendo de esta base, el supremo garante de la Constitución ha dilucidado si los criterios de la mayor representatividad y de la implantación tienen o no la necesaria objetividad para legitimar el diferente trato dado a unos y a otros sindicatos y los ha reconocido como criterios objetivos y, por tanto, válidos desde la perspectiva constitucional (Sentencias 9/1986, de 21 de enero, fundamento jurídico 3; 184/1987, de



Defensor del Pueblo

18 de noviembre, fundamento jurídico 4; 7/1990, de 18 de enero, fundamento jurídico 2, y 188/1995, de 18 de diciembre, fundamento jurídico 7).

No obstante, los derechos que comprende el artículo 28.1 de la Constitución, a fundar sindicatos, a afiliarse al de su elección, así como a formar confederaciones y a fundar organizaciones internacionales o afiliarse a las mismas son un núcleo mínimo e indisponible, sin el cual el propio derecho de libertad sindical no sería reconocible, pero es claro que los sindicatos pueden recibir del legislador más facultades y derechos que los que conforman el núcleo esencial del citado artículo y que no contradicen el texto constitucional. Y también es claro que, en ocasiones, es posible introducir diferencias entre los sindicatos, para asegurar la efectividad de la propia actividad que a aquellos se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a los indicados criterios objetivos, que aseguran que en la selección no se van a introducir diferenciaciones arbitrarias, porque, en ese caso, la diferenciación contradiría el principio de igualdad de trato y quebraría, sin justificación o con justificación insuficiente, el libre e igual disfrute de los derechos constitucionalmente reconocidos.

En la medida en que estos derechos adicionales, concedidos a unos sindicatos sí y a otros no, sobrepasaran el núcleo esencial de la libertad sindical -que debe ser garantizado a todos-, tampoco se vulnera el artículo 28.1 de la Constitución y entre estos últimos se encuentra el derecho a la participación institucional, tal como el alto tribunal ha sostenido, entre otras, en su Sentencia 39/1986, de 31 de marzo, fundamento jurídico tercero.

Y en la Sentencia 224/2000, de 2 de octubre, insistiendo en los criterios sostenidos en su jurisprudencia anterior, a la que, en parte, ya se ha hecho mención, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente, que resulta especialmente esclarecedor en relación con las dudas que se



Defensor del Pueblo

formulan sobre la constitucionalidad de la Ley 7/2007, por utilizar, como criterio para la participación institucional o de legitimación o para formar parte de los órganos de representación y negociación, el de organizaciones más representativas:

“A la vista de la naturaleza de las alegaciones vertidas por la recurrente resulta patente que, pese a su cobertura formal bajo la invocación del artículo 14 CE, han de ser reconducidas al ámbito de la normativa que contiene el artículo 28.1 CE. Como repetidamente ha declarado nuestra jurisprudencia, no es el principio de igualdad el que se encuentra en cuestión en casos como el presente, sino el derecho a la libertad sindical, en la medida en que no otro es el que acoge virtualmente la pretensión de un sindicato de participar en un proceso de negociación en cuanto parte esencial de su acción representativa y respecto a la reconocida, en su caso, a otras organizaciones sindicales (entre otras, SSTC 53/1982, de 22 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 184/1991, de 30 de septiembre; 75/1992, de 14 de mayo; 168/1996, de 29 de octubre; 90/1997, de 6 de mayo, y 80/2000, de 27 de marzo)” (fundamento jurídico 3).

Y en el fundamento jurídico 4 de la misma sentencia se afirma lo siguiente:

“Hecha la anterior precisión, hemos de rechazar que se haya producido una vulneración de la libertad sindical de la recurrente como consecuencia de no haber participado en la negociación del Acuerdo estatal sobre condiciones de trabajo en la atención primaria. El originario recurso contencioso-administrativo contra el citado acuerdo ya puso en evidencia que el conflicto de base radicaba en la existencia de una negociación de ámbito estatal que supuestamente afectaba al establecimiento de condiciones aplicables en la comunidad autónoma en aquel sector, y,



Defensor del Pueblo

consiguientemente, al potencial margen del sindicato recurrente para intervenir en esta negociación para participar en la fijación de condiciones laborales que afectaban a sus afiliados como sanitarios locales. La demanda de amparo limita, sin embargo, las alegaciones sobre la lesión del derecho fundamental al hecho de no haber tomado parte en la negociación de un acuerdo de ámbito estatal «pese a contar en la comunidad autónoma con un índice de representatividad que supera con creces (sic) el diez por ciento de audiencia sindical», habiendo sido excluida de una negociación en la que, por contra, sí han estado presentes Sindicatos que, aun siendo más representativos a nivel estatal, no lo eran en la Comunidad de Castilla y León.

Ciertamente, y como este mismo tribunal ha tenido ocasión de declarar desde fechas tempranas, la negociación colectiva forma parte del derecho de libertad sindical, concebido como medio primordial de acción sindical para el cumplimiento de los fines constitucionalmente reconocidos a los sindicatos en el artículo 7 CE (por todas, SSTC 4/1983, de 28 de enero; 12/1983, de 22 de febrero; 37/1983, de 11 de mayo; 59/1983, de 6 de julio; 74/1983, de 30 de julio; 118/1983, de 13 de diciembre; 45/1984, de 27 de marzo; 73/1984, de 27 de junio; 39/1986, de 31 de marzo; 104/1987, de 17 de junio; 75/1992, de 14 de mayo; 164/1993, de 18 de mayo; 134/1994, de 9 de mayo; 95/1996, de 29 de mayo, y 80/2000, de 27 de marzo). Afirmación que resulta, sin duda alguna, compatible con la configuración legal del ejercicio del derecho a negociar, restringiendo la legitimación para formar parte de la comisión negociadora a las organizaciones sindicales que acrediten un cierto nivel de representatividad allí donde el legislador ha querido dotar al acuerdo resultante de unos determinados y específicos efectos jurídicos, como sucede en el caso de la negociación laboral estatutaria o en el ámbito de la función pública.



Defensor del Pueblo

La jurisprudencia constitucional ha declarado repetidamente que la indicada limitación no vulnera el artículo 28.1 CE; como tampoco el reconocimiento de determinadas facultades de acción sindical únicamente a los sindicatos más representativos resulta discriminatorio frente a los restantes, una vez reconocido a todos el núcleo indisponible de medios de acción que permiten reconocer como tal al derecho de libertad sindical (así, SSTC 4/1983, 12/1983, 73/1984, 98/1985, de 29 de julio)”.

A la luz de la doctrina constitucional examinada, no puede aceptarse el criterio mantenido por la entidad compareciente respecto a la vulneración por la Ley 7/2007 del principio de ‘libertad sindical’, que la actora pone en relación con el de ‘igualdad’.

NOVENO. Aunque, como se ha expresado en el anterior fundamento, no se estima que, en modo alguno, el estatuto básico conculque los artículos 28.1 y 14 de la Constitución Española, se ha considerado de interés volver al artículo 31.6, cuestionado por los reclamantes, cuya finalidad no se puede entender, si no se pone en relación su contenido con la exposición de motivos de la ley y con los artículos 1.3.b), 37.2.e), 55 y 60 y se analizan estos preceptos de forma conjunta y sistemática.

El artículo 31.6 de la Ley 7/2007 contempla, por vez primera en nuestro marco legal, la legitimación de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la función pública, para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra las resoluciones de los órganos de selección.

Como adecuadamente se señala en el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, “no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los



Defensor del Pueblo

empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos, proporcionarles unas oportunidades de promoción profesional y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo. También debe establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio al conjunto de la ciudadanía”.

La exposición de motivos del estatuto recoge los principios a los que debe ajustarse esa elección de los mejores candidatos y afirma que “en materia de acceso al empleo público ha sido preocupación esencial garantizar en la mayor medida posible la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la transparencia de los procesos selectivos y su agilidad, sin que esto último menoscabe la objetividad de la selección... En particular se hace hincapié en las garantías de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, para asegurar su independencia en el ejercicio de las potestades que les corresponden y de ahí, que, como es regla en otros ordenamientos, se establezcan determinados límites a su composición”.

Estas limitaciones, como garantía de cumplimiento del principio constitucional de igualdad en el acceso a la función pública, se establecen, entre otras previsiones, con el fin de que los órganos de selección para el acceso a la función pública no se conformen a partir de representaciones de intereses, de ningún tipo, para garantizar *ab initio* su actuación objetiva e imparcial.

Y en el artículo 1.3.b) se insiste, entre los fundamentos de actuación, en la igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.



Defensor del Pueblo

En otro orden de cosas, pero en la misma línea, el artículo 37.2.e) contempla, entre las materias que quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, “la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional”, disposición que ha sido también cuestionada por la entidad promotora; sin embargo esta Defensoría, considera que dicho precepto no sólo no atenta contra el principio constitucional de ‘libertad sindical’, sino que se debe valorar positivamente esta decisión del legislador, en uso de su ya comentada libertad de opción, como una salvaguarda para garantizar la ya aludida actuación objetiva e imparcial de los tribunales de selección y, en suma, la efectividad del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución.

Con el mismo fin, como se ha adelantado, el apartado 3 del artículo 60 dispone que “la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie”.

Y en el artículo 55, que regula los principios rectores del acceso al empleo público y la adquisición de la relación de servicio, se vuelve a insistir en los mismos principios en los siguientes términos:

1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las administraciones públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:



Defensor del Pueblo

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección”.

En coherencia con lo expuesto, no se pueden acoger las dudas planteadas sobre la inconstitucionalidad del artículo 31.6 de la Ley 7/2007, que, por otra parte, ya habían sido despejadas en el anterior fundamento, en lo que se refiere a la legitimación otorgada a las organizaciones sindicales más representativas, porque, además, este precepto no priva a ningún sindicato de esa legitimación de carácter general o difusa, a la que se alude en las alegaciones, por el hecho de que se atribuya la citada legitimación a los sindicatos más representativos.

DÉCIMO. La organización sindical reclamante cuestiona también el contenido del artículo 54 de la Ley 7/2007, que, en su apartado undécimo, establece, entre los principios de conducta que deben seguir los empleados públicos, garantizar la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite, siempre que sea oficial en el territorio y considera que no puede imponerse esta obligación, sino que es la Administración, quien debe garantizar este principio y velar por su cumplimiento, de conformidad con el artículo 103.1 de la Constitución Española.



Defensor del Pueblo

Una primera reflexión, que no por obvia debe omitirse, es que, efectivamente, el mandato de preservar el régimen de cooficialidad lingüística, establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía en aquellas comunidades autónomas que cuentan con una lengua propia, de forma que se fomente su conocimiento y se asegure la protección de ambas lenguas, corresponde a los poderes públicos, pero garantizar, como en el caso que nos concierne, que la atención al público se lleve a cabo en la lengua que el ciudadano solicite, sólo se puede llevar a cabo a través de los empleados públicos que tengan encomendada esa función y que forman parte de la Administración de la que dependen, puesto que la Constitución de 1978, tal como se afirma en la Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 6:

“[...] al ordenar constitucionalmente la «realidad plurilingüe de la nación española» (STC 82/1986), que es asumida como un patrimonio cultural digno de especial respeto y protección (artículo 3.3 CE), establece un régimen de cooficialidad lingüística del castellano, «lengua española oficial del Estado» (artículo 3.1 CE), y de las «demás lenguas españolas», las cuales «serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos» (artículo 3.2 CE). De suerte que en la organización territorial del Estado complejo que han configurado la Constitución y los estatutos de autonomía existen unos «territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística» en los que el uso por los particulares, a su elección, de una de las dos lenguas oficiales «tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio (STC 82/1986, fundamento jurídico 3)”.

Así los poderes públicos deben ejercer las acciones políticas y la actividad administrativa que consideren conveniente, en aras de



Defensor del Pueblo

garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos relativos al uso de las lenguas cooficiales, por lo que, de acuerdo con esta obligación,

“[...] nada hay que objetar a la finalidad de progresiva euskaldunización del personal afecto a la Administración pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entendida como posibilidad de dominio también del euskera -sin perjuicio del castellano- por dicho personal. Y en tal sentido, de acuerdo con la obligación de garantizar el uso de las lenguas oficiales por los ciudadanos y con el deber de proteger y fomentar su conocimiento y utilización, nada se opone a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas para acceder a determinadas plazas de funcionario o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la CE, y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación.

En definitiva, el empleo del euskera implica la provisión de los medios necesarios, y entre ellos, la presencia de personal vasco parlante, tanto en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco como en la periférica del Estado, en los términos señalados por la Sentencia de este Tribunal 76/1983, de 5 de agosto, «como modo de garantizar el derecho a usarla por parte de los ciudadanos de la respectiva comunidad», y en relación con la previsión expresa que con respecto a este artículo hace la disposición adicional tercera” (Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, fundamento jurídico 14).

En este sentido, si se considera adecuado a la Constitución que los empleados públicos deban demostrar un determinado conocimiento de la



Defensor del Pueblo

lengua propia en las comunidades afectadas, para el acceso a la función pública autonómica, proporcional al tipo o nivel de la función a desempeñar, no parece que nada se oponga a que se contemple, como principio de conducta estatutario, la atención a los ciudadanos en la lengua que ellos elijan de las dos oficiales en la respectiva comunidad autónoma.

En la Sentencia 46/1991, de 28 de febrero, fundamento jurídico 2, el supremo garante de la Constitución afirma, en el mismo sentido, lo siguiente:

“En relación con la presunta desigualdad que originaría el precepto impugnado en los derechos y obligaciones reconocidos a españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139.1 CE) al introducir una exigencia de conocimiento lingüístico para acceder a la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña que no se establece para el acceso a otras administraciones, debemos partir del reconocimiento, al amparo de la remisión que efectúa el artículo 3.2 CE, del idioma catalán como lengua oficial en Cataluña (artículo 3.2 EAC). Se establece, así, un régimen de cooficialidad lingüística que rige en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña y del que, entre otras consecuencias, se deriva que el catalán y el castellano deben ser usados preceptivamente por la Administración en la forma determinada por la ley (artículo 5.2 Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril de Normalización Lingüística) y que el catalán sea lengua propia de la Administración territorial catalana (artículo 5.1 Ley 7/1983, en relación con el artículo 3.1 EAC). Consecuencia todo ello de que, como dijimos en la STC 82/1986 (fundamento jurídico 2.º), una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Naturalmente, el



Defensor del Pueblo

establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio nacional, recogido por el artículo 139.1 CE ya que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones, puesto que con la debida reserva respecto de la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de derechos y libertades (artículo 149.1.1.^a CE), «la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.º).

De lo expuesto, resulta claro que la exigencia de conocimiento del catalán para el acceso a la función pública de la Administración de la Generalidad no es discriminatoria desde la vertiente de la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional”.

En consecuencia no se pueden compartir los argumentos de la Central Sindical promotora, porque no se encuentra ningún motivo que permita deducir la inconstitucionalidad del artículo 54.11 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Mediante escrito presentado por una asociación agraria, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.



Defensor del Pueblo

Fundamentos de la resolución

ÚNICO. Sobre la supuesta confiscatoriedad del artículo 22 de la Ley de Suelo.

La interdicción del principio de no confiscatoriedad de bienes y derechos se contiene en el artículo 33.3 de la Constitución según el cual:

“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada e interés público y social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”.

En relación con este precepto hay que además añadir que el artículo 45.2 de la Constitución subraya que:

“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales (naturalmente entre ellos el suelo), con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

A su vez, el artículo 47 añade:

“Los poderes públicos (...) regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación urbanística de los poderes públicos”.

En atención a los preceptos enunciados, uno de los aspectos más controvertidos de toda legislación reguladora del suelo es el que afecta a la valoración del mismo. De hecho, desde 1954 con la Ley de Expropiación



Defensor del Pueblo

Forzosa y, sobre todo, desde 1956 con la primera Ley del Suelo, se han establecido diversos métodos de valoración que unas veces respondían más a la realidad preexistente, al margen de eventuales expectativas potenciales de futuro que pudieran aplicarse y en otras ocasiones, venían a considerar precisamente dichas expectativas en la determinación del justiprecio.

En concreto, la legislación anteriormente vigente, la Ley del Suelo 6/1998 y su Reforma 10/2003, respondía a esta última concepción, valorándose el suelo por la metodología residual aplicada al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento y ello, desde el mismo momento de la reclasificación, es decir, por el equivalente al beneficio potencial inmobiliario derivado de las previsiones del Plan, pero sin que los propietarios del suelo reclasificado realizaran actividad o inversión urbanizadora alguna.

Amparándose en el mandato imperativo del artículo 47 de la Constitución, la Ley 8/2007 vuelve al criterio de valoración de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, tasando el suelo por los usos y actividades legalmente consolidados en el momento de la tasación, no por las expectativas derivadas de los aprovechamientos urbanísticos atribuidos por el plan.

Con carácter general y antes de entrar en el análisis del artículo 22 cuya impugnación se solicita, parece necesario entrar en el estudio del sistema de valoración establecido en el título III de la ley, artículos 20 a 27, para tener a la vista un mejor encuadre de lo que en el sistema de valoración representa la del suelo no urbanizable o suelo rústico.

Regula el artículo 20 de la ley criterios generales que definen el ámbito aplicativo de la valoración dividiéndose en dos apartados:



Defensor del Pueblo

- Las situaciones jurídico-administrativas en las que resulta obligada la aplicación de las diferentes metodologías previstas en la misma y,
- el momento de inicio del procedimiento de tasación.

Las cuatro situaciones de aplicación son las siguientes:

- La subsidiaria al acuerdo entre los propietarios afectados por el principio de reparto de beneficios y cargas,
- la fijación de los justiprecios derivados de expropiación,
- la derivada del incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar, y
- la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

La referencia temporal aplicable a la valoración que se pretenda realizar en función de las diversas situaciones jurídico-urbanísticas previstas en el número uno del artículo 20, es: el inicio de la aprobación del instrumento que la motive (normalmente el proyecto de reparcelación); la iniciación del expediente de fijación del justiprecio (para los supuestos de expropiación forzosa); la iniciación del procedimiento de declaración de incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar (en los supuestos de venta o sustitución forzosa); o la entrada en vigor de la disposición o eficacia del acto que cause una lesión al interesado (en los supuestos de responsabilidad patrimonial).

En cuanto a los nuevos criterios de valoración de inmuebles, el artículo 20 establece en primer lugar el criterio de valoración objetivamente considerado, las causas que motivan la valoración, la valoración de elementos que sin ser suelo están adheridos a él como edificaciones y plantaciones, y los derechos que pudieran existir sobre los inmuebles objeto de valoración como concesiones y derechos reales.



Defensor del Pueblo

El principio general de la valoración considera el bien inmueble en su integridad dominical y por tanto, al margen de cargas, gravámenes y derechos que limiten la propiedad, los cuales se valorarán de manera autónoma o independiente.

Sobre esta base, el suelo se tasa por su valor real, no por las expectativas que no resulten del esfuerzo inversor del titular aclarando, además, que los denominados tradicionalmente sistemas generales o lo que el compareciente denomina infraestructuras, comportarán una valoración de suelo en función de la situación básica-rural o urbanizado en el que se ubiquen tales infraestructuras con sujeción a los criterios de valoración de la ley. No hay argumento alguno del peticionario que demuestre o induzca siquiera a pensar que la ley no utiliza un valor real o de mercado como criterio de valoración, quedando además sin fuerza el argumento de la expropiación de suelo destinado a infraestructuras que respetando el criterio anterior distingue entre suelo básico rural o urbanizado.

Los bienes y derechos que constituyen partes integrantes o accesiones se valoran en función de la situación del suelo en que se encuentren: los que se encuentren en suelo rural, se valorarán de manera independiente a la del suelo; en suelo urbanizado se valorarán conjuntamente el suelo con la edificación preexistente, en los términos regulados en el número 2 del artículo 23.

El artículo 22 cuya impugnación se solicita establece los criterios de valoración legal de los terrenos que se encuentran en la situación básica de rural a la que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de la ley, más concretamente, la de los que se encuentran en la situación que podríamos denominar más originaria posible, esto es, sin la existencia de previsiones de transformación urbanística atribuidas por algún instrumento de planeamiento.



Defensor del Pueblo

Respecto de esa clase de suelo, la ley se separa del criterio o “método de comparación” de la Ley 6/1998 evitando que la comparación de un determinado suelo no urbanizable sin expectativas de desarrollo, fuera comparado a efectos de valoración con otro igualmente no urbanizable, supuestamente análogo, pero con las condiciones para su desarrollo ya aprobadas.

A tal efecto, el número 1.a) del artículo 22 establece, en su primer párrafo, que la tasación de los terrenos rurales se determinará por la capitalización de la mayor de las rentas del uso, disfrute o explotación existente en la finca rústica, sea ésta agraria, minera o cualquier otra, incluso de carácter recreativo, siempre que esté relacionada con el sector primario, considerándose bien la renta real, bien la potencial, tomando en cuenta solamente el estado de la finca en el momento de la valoración. A continuación, en el segundo párrafo, se establece el método de determinación de la renta potencial señalando que atenderá al rendimiento de cualquier explotación legal de la que sean susceptibles los terrenos (obviamente, los de mayor rentabilidad posible –aplicación del “principio de mayor y mejor uso” –) siempre que se consiga mediante la utilización de los medios técnicos e instrumentos normales de producción, incluyéndose, en su caso en la partida de ingresos, las eventuales subvenciones estables que se otorguen a la actividad los cultivos y descontándose, lógicamente, los gastos necesarios de explotación.

Asimismo, la disposición adicional séptima de la ley establece que el tipo de interés aplicable a la capitalización será el publicado por el Banco de España para determinar el rendimiento de la Deuda Pública del Estado en mercados secundarios a tres años, índice estable y acorde a la finalidad perseguida. No obstante, si se observara un alejamiento significativo en los precios de mercado de los suelos rústicos “puros” (sin expectativas urbanísticas), el número 2 de la citada disposición habilita al Gobierno para que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se pueda modificar el tipo de interés para adecuarlo a la realidad.



Defensor del Pueblo

Por último, el tercer párrafo recupera el criterio tradicional de la determinación del precio de la tierra, la “renta de localización”. En concreto, se prescribe que el valor se podrá corregir al alza en función de su accesibilidad a los terrenos de núcleo de población o a centros de actividad económica o entornos naturales de singular valor medioambiental (v. gr., playas, parques naturales, etc.), según una metodología que se determinará reglamentariamente, pero que se acota expresamente en un máximo del duplo de aquélla.

Por consiguiente, lejos de abogar por una valoración que se ciña a una paulatina disminución de la renta agraria a la que alude la peticionaria, el artículo 22 de la ley, se separa de la eventual situación productiva en la que una finca pueda encontrarse para tomar en consideración la renta de su mejor posible explotación y de mayor potencial y la renta de posición o localización.

Por otro lado, el apartado 1.b) del artículo 22 establece el criterio de valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones que eventualmente pudieran existir en el ‘suelo rural’ y que deban tasarse con independencia del valor del suelo por no haber sido tenidos en cuenta en la valoración de aquél, tal como establece el número 3 del artículo 21 de la ley, determinando que la técnica a aplicar será la del método del coste de reposición (también denominado de reemplazamiento) según el estado de conservación en que se encuentre en el momento de la valoración.

Finalmente, el apartado 1.c) del artículo 22 establece el criterio de valoración de las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por arrendamientos rústicos u otros derechos, remitiéndose, para ello, a lo establecido en la Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.



Defensor del Pueblo

Establecido lo anterior, la cuestión reside en determinar si el criterio actual renta potencial por renta de capitalización es mejor o peor método que el de comparación de la ley anterior.

En definitiva, al margen de la cuestión jurídica antes sentada, esto es, que la mejor renta potencial incrementada en la renta de localización de una determinada finca de suelo no urbanizable es perfectamente coherente con el mandato constitucional de impedir la especulación y velar por la utilización racional del suelo, si, desde una perspectiva real o de mercado, el método de comparación –que el mismo peticionario considera que no es la panacea, aunque lo estime mejor que el actual–, tiene sentido en aquellas situaciones en que no hay una masa crítica suficiente de mercado, es decir, en aquellas ocasiones en que hay muchas muestras para comparar. Pues bien, este es el caso del ‘suelo no urbanizable’ que ocupa una superficie equivalente al 95 por 100 de la superficie de toda España, pero que suma en torno al 2 o al 3 por 100 de todas las transacciones inmobiliarias que se practican.

Frente a ello la nueva ley apuesta por un criterio en el que el suelo rústico se valorará por la capitalización de la renta potencial (del mejor y mayor uso primario), lo que puede suponer el doble o el triple de la renta de uso preexistente, lo que multiplicado por el factor de localización que puede ascender al doble, define un valor final que puede alcanzar en torno a 5 o 6 veces el valor de la rentabilidad propia del uso actual.

A su vez, la renta de posición como criterio de valoración, se introduce por vez primera en la legislación urbanística española, recogiendo una clara tradición en la formación de los precios de la tierra.



Defensor del Pueblo

***Ley 6/2007, de 28 de marzo, de las Cortes de Castilla y León,
de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»***

Mediante escrito presentado el día 6 de julio de 2007, una asociación ecologista de Castilla y León solicitaba del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente» de la Junta de Castilla y León.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Sobre la inconstitucionalidad de los proyectos concretos aprobados sobre la base de lo dispuesto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, modificada por la Ley 14/2006, de 3 de diciembre.

Señala a estos efectos el compareciente, tal y como se ha señalado anteriormente, que la resolución desestimatoria de la petición de recurso contra la Ley 14/2006, no impedía que los proyectos concretos que se aprobaran al amparo de la misma pudieran ser inconstitucionales.

Aunque tal afirmación resulta en sus propios términos, no es esta exactamente la aseveración que en su momento efectuó el Defensor del Pueblo. Concretamente, en el fundamento jurídico primero de la resolución se señala literalmente que:

“La tramitación como proyecto de ley no obvia la previa tramitación de toda una fase administrativa conducente a la declaración de interés regional de un plan o proyecto...”

De ello se infería que no queda totalmente fuera del ámbito jurisdiccional ordinario el control de legalidad de todos los actos preparatorios conducentes a la aprobación por la Junta de Castilla y León



Defensor del Pueblo

bien del decreto aprobatorio del Proyecto de Interés Regional respectivo, bien del acuerdo de su tramitación como proyecto de ley.

Así, con fecha 23 de junio de 2006, el Consorcio para la Promoción, Desarrollo y Gestión «Ciudad del Medio Ambiente», constituido por la Junta de Castilla y León, la Diputación Provincial de Soria y el Ayuntamiento de Garray, presentó en la Consejería de Fomento el Proyecto Regional del Medio Ambiente.

Por Orden de 28 de junio de 2006, se inició el procedimiento administrativo de aprobación del proyecto regional, disponiéndose de un periodo de información pública y audiencia a las administraciones públicas, por plazo de un mes, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio y, asimismo, en cumplimiento del artículo 37 del Decreto 209/1995, de 5 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de evaluación de impacto ambiental de Castilla y León.

Concluido el plazo de información pública, el proyecto fue sometido a informe de los ayuntamientos afectados, entendida la afectación en el sentido no sólo de aquellos cuyo territorio es objeto de las determinaciones del proyecto, sino también de todos los limítrofes.

Tras el cumplimiento de todo el procedimiento y en función de lo prevenido en el artículo 24.6 de la Ley 10/1998, modificado por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, la Junta de Castilla y León optó por aprobar el proyecto como proyecto de ley.

En consecuencia, toda la fase administrativa de aprobación es susceptible por las vías que otorga el ordenamiento jurídico, de recurso jurisdiccional, no así la tramitación parlamentaria desde la aprobación del texto como proyecto de ley hasta la promulgación por el órgano legislativo.



Defensor del Pueblo

Y respecto de esto último, es decir, respecto del procedimiento legislativo propiamente dicho y de la aprobación como ley del referido proyecto, debe recordarse el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2005, de 3 de marzo, a la que hacía referencia la resolución desestimatoria de esta Institución de fecha 13 de marzo de 2007.

SEGUNDO. Sobre la adecuación específica del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente» a la Constitución.

Desde un punto de vista material o sustantivo, el peticionario no efectúa alegaciones de ningún tipo, limitándose a reproducir los argumentos sobre los que apoyaba su petición de recurso contra la Ley 14/2006, que sin embargo, no dieron lugar a una resolución estimatoria como ya nos consta.

Por esta razón, y a falta de mayor información, debe esta Institución preguntarse si el Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente» satisface el requisito del “interés regional para la Comunidad” que exige el artículo 20.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

Al respecto, el párrafo segundo de la exposición de motivos de la ley señala lo siguiente:

“Los proyectos regionales, regulados en los artículos 20 a 25 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la comunidad. De acuerdo con el artículo 20.2 de la citada ley, para su aprobación es necesario justificar el interés general de las actuaciones previstas, y sea a causa de su



Defensor del Pueblo

magnitud o características o porque la influencia del proyecto trascienda claramente el ámbito local.

En cuanto a la incidencia supramunicipal y el interés social, se justifican mediante la combinación de los siguientes argumentos:

Los usos principales, investigación industrial y educación dirigida al desarrollo del medio ambiente, tienen en sí mismo interés social e implican un uso público del espacio; y los usos residenciales asociados pretenden ejemplificar una nueva manera de asentamiento habitacional en armonía con el medio ambiente y por tanto tienen interés social como experiencia novedosa y de investigación sobre nuevas formas de habitar.

También son de interés local y supralocal los objetivos institucionales de impulsar social; cultural y económicamente a Soria y atraer actividades empresariales, así como el valor de modelo de la planificación, la protección de elementos naturales y culturales de interés, la mejora y puesta en valor del entorno ambiental y la dotación de vivienda protegida.

Las determinaciones exigidas para los proyectos regionales en el artículo 23 de la Ley de Ordenación del Territorio se desarrollan en la documentación del proyecto, compuesta de memoria, normativa, y planos de información y ordenación.

Conforme al artículo 24.6 de la Ley 10/1998, modificado por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, “la Junta de Castilla y León aprobará el [...] proyecto regional, si procede, mediante decreto... Cuando se trate de un... proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como proyecto de ley...”



Defensor del Pueblo

El Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente» debe considerarse de excepcional relevancia para el desarrollo tanto social como económico de Castilla y León, ya que constituye un modelo pionero tanto a nivel nacional como internacional.

Por permitir el asentamiento de empresas de tecnología innovadoras en materia de medio ambiente, creando empleo directo e indirecto de alta cualificación y constituyendo un núcleo tecnológico industrial de referencia en España.

El proyecto apuesta por demostrar los efectos de la utilización de energías renovables.

El uso de nuevas técnicas y materiales permitirá demostrar en la práctica su viabilidad y sus beneficios ambientales, y abrir nuevas posibilidades de producción y desarrollo.

La Ciudad del Medio Ambiente se constituirá como un ámbito pionero en el desarrollo de un nuevo concepto de la educación ambiental”.

De lo expuesto se infiere, sin que el compareciente lo discuta, que el Proyecto «Ciudad del Medio Ambiente» de Soria reúne los requisitos legales para su tramitación por el procedimiento especial de los proyectos de interés regional que por exceder del interés local justifican la participación de los entes locales afectados, pero no su aprobación por estos mismos entes.

Cabe añadir además que el proyecto se asienta -de nuevo sin que el compareciente invoque argumentos jurídicos o nociones y conceptos decantados por la jurisprudencia y la doctrina constitucionales y, por tanto dotados de un significado constitucional preciso como son la utilización racional de los recursos naturales y del suelo o la preservación



Defensor del Pueblo

del medio ambiente (artículos 45 y 47 de la Constitución), sino meras aserciones sin mayor contenido que el de una opinión- en principios y valores constitucionales, sin que le sea dado a esta Institución dudar de modo gratuito de la voluntad del legislador de ajustar el contenido de la ley a las determinaciones de la Constitución.

TERCERO. Sobre la vulneración del principio de control jurisdiccional de las actuaciones administrativas y el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los ciudadanos.

- El principio de autonomía local.

Llegados a este punto, la única cuestión que queda por analizar es la de la vulneración de los principios de autonomía local y acceso a la jurisdicción como consecuencia de la modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la primera.

Pero esta es una cuestión que fue ya abordada en la resolución adoptada por el Defensor del Pueblo en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra esta misma ley, por lo que deben ahora reproducirse los fundamentos primero y segundo de la referida resolución:

“PRIMERO. Sobre la vulneración del principio de control jurisdiccional de las actuaciones administrativas y el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los ciudadanos.

Como ya se ha señalado en los antecedentes, cuando el peticionario subraya que la tramitación como proyecto de ley de un plan o proyecto regional excluye del control jurisdiccional tal decisión, en realidad está señalando que el precepto directamente



Defensor del Pueblo

vulnerado de la Constitución es el artículo 106.1, en la medida en que priva a jueces y tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa que por este precepto tienen atribuida.

Ahora bien, en la medida en que esta decisión es extraída del ámbito administrativo para colocarla en el ámbito legislativo, las cuestiones que se plantean son básicamente dos: la primera es, si cabe que el órgano parlamentario, por virtud de una decisión legislativa previa se arrogue, para determinados casos, la competencia que antes correspondía a un órgano administrativo para aprobar un plan o proyecto regional, y, en segundo lugar, si esa decisión es o no arbitraria y por tanto vulnera el artículo 9.3 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, no es casi necesario recordar que en nuestro sistema constitucional la ley puede tener cualquier contenido dado que no existe una reserva reglamentaria ni una reserva de actos administrativos, de tal modo que el artículo 105 (en este contexto bien citado), no impide que una ley excepcione un supuesto determinado de la aplicación del procedimiento administrativo de carácter general adoptando por sí misma la decisión sin seguir procedimiento administrativo alguno.

En consecuencia, la cuestión fundamental se encuentra, puesto que no hay necesidad de citar la copiosísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en materia de principio de legalidad, imperio y soberanía de la ley, en determinar si los casos en que el legislador se atribuye la competencia de aprobar proyectos de interés regional es o no arbitraria.



Defensor del Pueblo

Esta cuestión ha sido objeto de consideración en la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002, de 25 de abril, cuyo fundamento jurídico 6.º dice así:

“El siguiente vicio que se atribuye a la norma impugnada es el de su arbitrariedad (artículo 9.3. de la Constitución) tanto en la fijación de sus destinatarios, ‘elemento subjetivo’, que no se refiere a los españoles o a los extranjeros, sino a los no residentes en España, como en la determinación de su ‘elemento objetivo’, que no elimina la territorialidad para el ordenamiento tributario estatal, confundiéndola con la del ordenamiento tributario foral, como, igualmente, en la determinación de su ‘elemento formal’, por acometer una expansión de los derechos forales, tributarios constitucionalmente imprevista, o en su ‘consecuencia jurídica’, al depender de la decisión del gasto comprometido por el Estado de una previa fijación de los incentivos fiscales por los órganos hacendísticos autonómicos.

Pues bien, sobre este particular es obligado señalar que: la función de legislar no equivale a una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. Consiguientemente, si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento, no ha de confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales ya en lo técnico legislativo, ya en situaciones personales que se crean o



Defensor del Pueblo

estimen permanentes (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ1, y 99/1987, de 11 de junio, FJ4). Ahora bien, estando el poder legislativo sujeto a la Constitución, es misión de este tribunal velar para que se mantenga una sujeción, que no es más que una específica forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes, debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo que respete sus opciones políticas. El cuidado que este tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control, ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad según han advertido ya algunas de nuestras sentencias.

Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias. (SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ14, y 104/2000, de 13 de abril, FJ8, y las citadas por ambas).”

Por tanto, de lo que se trata de ver es si el artículo único de la ley impugnada, en la mención cuya inconstitucionalidad se solicita, establece una discriminación o si carece de toda explicación racional porque en otro caso tal decisión correspondería a la amplia libertad de configuración normativa que corresponde al legislador para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el



Defensor del Pueblo

cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria.

No es discriminatorio el artículo único de la Ley 14/2006, por cuanto la aprobación como proyecto de ley de los planes o proyectos regionales se reserva a casos excepcionales, consistiendo la excepcionalidad en la relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León.

La asociación compareciente podrá discutir si esa condición excepcional o la relevancia para el desarrollo social o económico de la comunidad autónoma se da en un supuesto concreto y podrá en consecuencia, en los términos que se señalarán un poco más adelante de esta resolución, impugnar tal decisión.

Pero por parca o escueta que sea la motivación por la que el legislador remite al propio órgano legislativo la aprobación de algunos planes o proyectos de interés regional, no puede tacharse de arbitraria tal decisión, puesto que traduce en una regla de derecho una de las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa, sin que sea pertinente un análisis de fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

Por lo mismo, tampoco puede sostenerse que tal decisión carezca de toda explicación racional, por cuanto pertenece al juicio de la razón, a lo razonable en definitiva, que el órgano legislativo asuma las decisiones de proyectos de excepcional relevancia para el desarrollo económico o social de la comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a la posible vulneración del derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los ciudadanos, cabe señalar, en primer lugar, un dato obvio: no todos los actos y



Defensor del Pueblo

disposiciones administrativas permiten acudir a instancias jurisdiccionales del mismo nivel ni atribuyen al justiciable el mismo número y tipo de recursos. Que esto es así se comprueba con una mera lectura de nuestras leyes procesales sobre las cuales ha recaído de nuevo una muy abundante jurisprudencia constitucional, en la que se señala que la diversidad de recursos y número de instancias reconocidos a cada pretensión, no vulnera en absoluto el derecho a la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, la cuestión no está en la diversidad dentro de vías de impugnación de naturaleza estrictamente jurisdiccional, esto es, del control encomendado al propio poder judicial; lo que el alegante cuestiona es el desplazamiento del control de los proyectos o planes regionales desde los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Constitucional, ante el que los particulares y asociaciones carecen de legitimación para recurrir directamente.

Ahora bien, tampoco el argumento es completamente exacto puesto que nuestro texto constitucional en el título IX como la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regulan con detalle la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, el denominado en derecho comparado, recurso indirecto de inconstitucionalidad. Por virtud de este recurso los actos de aplicación de una ley pueden ser perfectamente susceptibles de control jurisdiccional ordinario y los antecedentes ser remitidos por este al Tribunal Constitucional siempre que la validez de la decisión del legislador, en este caso, la de tramitar como proyecto de ley la aprobación de un proyecto o plan regional, siempre con las circunstancias de excepcionalidad e importancia para el desarrollo social o económico de la comunidad, sea determinante para la resolución de la cuestión planteada ante el órgano jurisdiccional que plantea la cuestión.



Defensor del Pueblo

Aun así y todo, en la medida en que las posibilidades impugnatorias al trasladar la decisión del ámbito administrativo al legislativo se reducen, cabe plantearse si tal reducción es en sí misma inconstitucional. A ello ha respondido la Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, referida a un supuesto de expropiación singular. Dice lo siguiente:

“Esto supone que el problema deba abordarse no tanto desde la perspectiva de la forma jurídica de la disposición, cuanto desde la del alcance del control jurisdiccional posible sobre la disposición adoptada, en otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente en cada caso para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que solo están al alcance de la jurisdicción ordinaria”.

Pues bien, no puede decirse a juicio de esta Institución que las diferentes vías de acceso a la justicia constitucional no dispensen una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar un juez contencioso frente a un acto administrativo.

Y esta aseveración puede afirmarse perfecta y específicamente respecto del caso invocado por el peticionario, puesto que la tramitación como proyecto de ley no obvia la previa tramitación de



Defensor del Pueblo

toda una fase administrativa conducente a la declaración de interés regional de un plan o proyecto. Dicho de otro modo, el artículo único de la ley impugnada no deroga el artículo 24 de la Ley 10/1998, a la que modifica. Dice este artículo:

“Artículo 24. Elaboración y aprobación.

1. Corresponde a la Consejería competente por razón de la materia iniciar el procedimiento establecido de aprobación de los planes y proyectos regionales, de oficio o a instancia de quien presente una propuesta. La Consejería podrá denegar la solicitud, o bien disponer la apertura de un periodo de información pública y audiencia de las administraciones públicas, no inferior a un mes, que se anunciará en el Boletín Oficial de Castilla y León y en uno de los periódicos de mayor difusión del ámbito. Durante este periodo la documentación podrá consultarse en las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León correspondientes al ámbito del plan o proyecto.

2. Transcurridos seis meses desde la presentación de un plan o proyecto para su aprobación como plan o proyecto regional, sin que se haya dispuesto la apertura del periodo de información pública, se entenderá denegada la solicitud.

3. Finalizado el periodo de información pública, se someterá el plan o proyecto a los siguientes trámites, cuyo resultado se entenderá favorable si no se produce una resolución expresa en el plazo de tres meses:

a) Informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en cuanto a la adecuación del



Defensor del Pueblo

plan o proyecto al modelo territorial de la comunidad, definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes.

b) Informe de los municipios afectados por el plan o proyecto, salvo en el caso de los planes regionales de ámbito sectorial, en los que el informe corresponderá a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

c) Informe ambiental o Declaración de impacto ambiental, según corresponda en función de que el plan o proyecto, por su naturaleza y características, esté sometido a Evaluación estratégica previa o a Evaluación de impacto ambiental, respectivamente.

4. El plazo de tres meses previsto en el apartado anterior podrá reducirse al de un mes cuando se tramite un plan o proyecto regional de iniciativa pública en el que concurren motivos de interés público.

Por lo que se refiere al trámite ambiental previsto en el apartado 3.c), podrá aplicarse la tramitación de urgencia prevista en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la resolución por la que se acuerde el inicio del procedimiento para la aprobación del plan o proyecto regional se hará referencia expresa a la aplicación de lo previsto en este apartado.

5. A la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentados durante el periodo de información pública, así como del resultado de los trámites citados en el número anterior, la Consejería competente realizará las modificaciones



Defensor del Pueblo

que procedan y elevará el plan o proyecto a la Junta de Castilla y León.

6. La Junta de Castilla y León aprobará el Plan o Proyecto Regional, si procede, mediante decreto que se publicará en el Boletín Oficial de Castilla y León y se notificará a las administraciones públicas afectadas, con indicación, en su caso, de los compromisos que asume el promotor y de las condiciones específicas para la ejecución del plan o proyecto. Cuando se trate de un plan o proyecto regional de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León, la Junta de Castilla y León podrá aprobarlo como proyecto de ley, remitiéndolo a las Cortes de Castilla y León para su tramitación parlamentaria.”

Como se observa, la sustitución de la decisión administrativa por la parlamentaria, se produce sólo en la última fase del procedimiento y la propia Ley 10/1998, prevé la tramitación como proyecto de ley.

SEGUNDO. Sobre la vulneración del principio de autonomía local.

Alegaba el peticionario que la disposición cuya impugnación se solicita excluía toda la fase de tramitación administrativa de un plan o proyecto regional, lo que, como ha quedado acreditado en el fundamento anterior, no se ajusta a la realidad. Tampoco que se produzca una restricción ilegítima del derecho a la tutela judicial efectiva, cuestión ésta que también ha podido ser analizada en el fundamento anterior.

Queda en pie, en consecuencia, la cuestión de la vulneración del principio de autonomía local del artículo 137 de la Constitución.



Defensor del Pueblo

Tiene razón el peticionario al señalar que el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento y, por ende, ha podido pronunciarse sobre esta cuestión a consecuencia de un escrito de 21 de mayo en el que la misma asociación solicitaba la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Mediante Resolución de 14 de julio de 2003, el Defensor del Pueblo desestimó de la referida petición sobre la base de una fundamentación que debe darse ahora por reproducida. A este respecto, se adjunta la resolución en su día adoptada.

Sobre ello debe añadirse ahora que la autonomía local institucionalmente protegida en virtud de lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, queda perfectamente perfilada en sus artículos 2 y, por lo que se refiere a los municipios, 25.

Según estos preceptos:

“Artículo 2.

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la autoridad pública de que se trate, y en la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad



Defensor del Pueblo

con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

“Artículo 25.

1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias:

- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- f) Protección del medio ambiente”.

Pues bien, lo que consagran los artículos 2 y 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, es el derecho de participación de los municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, considerando necesariamente dentro de ese círculo el urbanismo y la protección del medio ambiente. Por ello, el artículo único de la disposición impugnada, al establecer una nueva redacción para el último inciso de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, no solo sigue los postulados de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, cuya petición de impugnación ya fue desestimada por esta Institución, sino que no vulnera ese derecho de participación de los entes locales. Más propiamente cabe hablar, para determinados supuestos, los de excepcional interés para el desarrollo económico y social de la comunidad, de una modificación



Defensor del Pueblo

del procedimiento de declaración de interés regional de un proyecto. La competencia para la declaración de interés regional no se ha vulnerado desde el punto de vista de la autonomía municipal, porque en ningún caso correspondía a un ente local realizarla, manteniéndose el derecho de participación en los términos consagrados por la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Ley 7/2007, de 17 de julio, del Parlamento de Cataluña, de la Agencia Tributaria de Cataluña

Mediante escritos presentados los días 20 de julio y 8 de agosto de 2007, respectivamente, por un colectivo de funcionarios públicos y por una formación política, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, en el primero de los casos, y contra el artículo 2 apartados 1.a) y 1.c) y apartado 2; el artículo 5 apartado 4, y el artículo 23 en su apartado 1 -en el segundo caso-, al estimar que la misma es contraria a los preceptos constitucionales.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en su reunión del día 17 de octubre de 2007, conoció e informó sobre estas solicitudes y acordó precedente no hacer uso, en la presente ocasión, de la legitimación que confiere al Defensor del Pueblo el artículo 162.1 de la Constitución, en relación con la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Muchas de las argumentaciones invocadas para deducir la posible inconstitucionalidad de la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña se basan en la alteración de las competencias del Estado recogidas en el artículo 149 de la Constitución Española.



Defensor del Pueblo

Hay que tener en cuenta, a efectos de valorar la posibilidad de interponer el recurso solicitado que, la legitimación del Defensor del Pueblo tiene un alcance general no limitado a la defensa de los derechos y libertades públicas recogidos en el título I de la Constitución Española. Esta legitimación se atribuye al Defensor del Pueblo en el artículo 162.a) de la Constitución Española para colaborar con la tarea de la defensa del orden constitucional que corresponde al Tribunal Constitucional y sirve de cauce para someter a conocimiento de dicho tribunal, y desde posiciones y ópticas diferentes de los restantes sujetos legitimados, cuestiones y asuntos de relevancia constitucional sobre los que la Institución, bien por propia iniciativa o a instancia de quienes acuden a ella, considera necesario que el tribunal se pronuncie.

No obstante, en supuestos como el presente, en que la eventual tacha de inconstitucionalidad de una norma se circunscribe a la invasión de competencias del Estado y la falta de respeto a la normativa básica por parte de una comunidad autónoma, el Defensor del Pueblo tiene como criterio no intervenir haciendo uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, a no ser que la cuestión afecte de modo directo al ejercicio de algunos derechos o libertades fundamentales que se contienen en el título I de la Constitución Española, ya que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la defensa de sus propias competencias están legitimados tanto el Presidente del Gobierno como cincuenta senadores y cincuenta diputados.

Adicionalmente hay que indicar que la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña según su preámbulo, tiene por objeto "dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña", lo que implica el desarrollo directo de tal mandato estatutario.



Defensor del Pueblo

Como es de todos conocido, la citada ley orgánica de reforma del Estatuto de Cataluña ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por diversos sujetos legitimados para ello, entre los que se encuentra el Defensor del Pueblo, sin embargo hasta la fecha no se ha emitido pronunciamiento alguno por parte del alto tribunal que permita saber si dicha reforma tiene cabida dentro de la Constitución Española. Así pues nos encontramos ante un Estatuto de Autonomía de Cataluña vigente, que forma parte del bloque de constitucionalidad (STC 10/1982) por lo que opera como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes.

De ello se deduce que mientras que el mencionado Estatuto de Autonomía se encuentra en vigor la norma cuestionada cuenta con soporte constitucional y decidir sobre ello sería anticiparse a la decisión del Tribunal Constitucional.

Además en el supuesto de que con posterioridad, tras el fallo que en su día dicte el Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se produjese la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas dictadas a su amparo, aunque hubiesen sido originariamente respetuosas con el orden constitucional, existen mecanismos en nuestro ordenamiento jurídico para evitar la aplicación de dichas normas y controlar su eventual exceso competencial.

En otro orden de cosas hay que añadir que la posibilidad de crear agencias tributarias por las comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1 de la Constitución Española, sobre competencias de las comunidades autónomas, relativo a la organización de sus instituciones de autogobierno, es compatible con el orden constitucional de acuerdo con la doctrina jurisprudencial sentada por el propio Tribunal Constitucional desde el comienzo de su andadura.



Defensor del Pueblo

En este sentido, respecto a la competencia relativa a la libre organización de cada comunidad autónoma, hay que tener presente que el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones ha reconocido esta competencia como inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva de las comunidades autónomas tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). El Tribunal ha declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las comunidades autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

Ley 3/2007, de 26 de julio, de la Asamblea de Madrid, de Medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid

Mediante numerosos escritos presentados, los comparecientes solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley citada en el encabezamiento de esta resolución.

Fundamentos de derecho

PRELIMINAR. Como consideración previa a la resolución que mediante este escrito se adopta, cabe advertir, en primer lugar, que la inconstitucionalidad alegada por la peticionaria carece de una argumentación mínimamente indicativa que permita centrar el objeto de



Defensor del Pueblo

su pretensión. Y esta situación es perjudicial no sólo para la propia petición realizada, sino para el contenido propio de la función de defensa de la Constitución que corresponde a esta Institución, en virtud del artículo 162.1.a) de la Constitución.

Según se pone de manifiesto en el texto de la resolución, no tanto por la inexistente argumentación de la peticionaria o de las escuetas opiniones de los diversos ciudadanos que se han dirigido a esta Institución, como por los comentarios que sobre la referida ley han vertido diversos medios de comunicación, cabe así la posibilidad de que la lectura de la ley cuya impugnación se solicita haya arrojado como resultado una proposición que podemos denominar “a”, pero que tal resultado sea sencillamente incorrecto si utilizamos con aplicación las reglas de interpretación, los principios y los tópicos sobre los que se sustenta la labor del operador jurídico. Seguramente aunque no es posible aseverarlo, esta sea la situación acaecida.

Pero sobre todo, debe tenerse en cuenta que toda interpretación de una ley, por el principio de conservación de las normas, tiene que realizarse de modo tal que si es posible encontrar un sentido o significación en sus preceptos conforme con la Constitución, tal interpretación es la que debe prevalecer. Ello en el plano puramente normativo o dogmático implica la necesidad de buscar una interpretación conforme a la Constitución que preserve la validez de la norma e impida su expulsión del ordenamiento. En el plano de la aplicación de las normas a la realidad social a la que están destinadas, significa que quienes apliquen la norma tienen necesariamente que hacerlo en mérito de esa interpretación conforme y en congruencia con ella, so pena que sus actos de aplicación incurran en un vicio de legalidad (no de inconstitucionalidad) que conduzca a su anulación.



Defensor del Pueblo

Al primero de los dos planos señalado se ha referido el Tribunal Constitucional en multitud de sentencias, entre las que cabe destacar en la que se afirma:

"Si la interpretación del precepto impugnado fuera la que sostiene el recurrente, no se respetarían ciertamente los citados preceptos constitucionales, tanto el artículo 17.2 como el 25.3 de la Constitución. Es cierto que dada la ambigüedad y equivocidad de los términos empleados por el legislador se podría llegar a la interpretación que se propone en el recurso. Sin embargo, también esa ambigüedad y equivocidad permite otras lecturas del precepto, compatibles con el respeto de los citados preceptos constitucionales.

Como ha dicho la STC 93/1984, de 16 de octubre, solo cabe declarar la derogación de los preceptos cuya incompatibilidad de la Constitución «resulta indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación». Y también hemos dicho que las leyes deben ser interpretadas de la forma más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales y de conformidad con la Constitución (SSTC 34/1983, de 6 de mayo y 67/1984, de 7 de julio)".

PRIMERO. Sobre la competencia de los Agentes Forestales.

Se toma en esta resolución como primer fundamento de derecho la alegación contra una supuesta reducción de potestades de los agentes forestales difícilmente compatible con la Constitución, y se toma en la medida en que constituye el centro de las peticiones de intervención del Defensor del Pueblo en la inmensa mayoría de los escritos recibidos, porque, sin duda, es esta la cuestión que ha suscitado mayor controversia.

Dispone el artículo 9 de la Ley 3/2007, de 25 de julio, que:



Defensor del Pueblo

“El apartado 3.º del artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, pasa a tener un primer párrafo primero, con la siguiente redacción:

3. Los agentes forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales.

La actual redacción del párrafo tercero se convierte en el párrafo segundo del mismo apartado”.

De esta forma el artículo 100 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, queda redactado desde la entrada en vigor de la ley impugnada, esto es, desde el 31 de julio de 2007 (disposición final segunda), como sigue:

“Artículo 100. Del personal de vigilancia.

1. La Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, velará por el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, a través del personal a su servicio que tenga atribuidas funciones de vigilancia, y en particular de la Guardería Forestal.

2. Las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid están obligados a poner en conocimiento de la Agencia de Medio Ambiente cuantas actuaciones, acciones u omisiones conocieran que pudieran constituir una infracción a lo previsto en la presente ley.



Defensor del Pueblo

3. Los agentes forestales requerirán de autorización judicial para acceder a montes o terrenos forestales de titularidad privada, salvo que el acceso se produzca con ocasión de la extinción de incendios forestales.

Los agentes forestales, tendrán la consideración de agentes de la autoridad, y podrán acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quién sea su titular. A los efectos de los correspondientes procedimientos para las imposiciones de sanciones, los hechos constatados por este personal que se formalicen en la correspondiente acta tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados.

4. Reglamentariamente se establecerán la definición de funciones y el régimen interno del Cuerpo de la Guardería Forestal de la Comunidad de Madrid, así como la comarcalización de los territorios de la Comunidad de Madrid donde se desarrollarán sus funciones”.

Como se ha señalado con anterioridad, en la petición no se indica qué precepto o preceptos de la Constitución puedan resultar vulnerados por el artículo 9.º antes citado, lo que obliga a plantear el ámbito material en el que las competencias de los agentes forestales se desarrollan a efectos de establecer una posible vulneración de la Constitución.

El ejercicio de competencias por parte de los agentes forestales de la Comunidad de Madrid remite al ámbito material de la legislación de montes en relación con la cual el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece lo siguiente:

“Artículo 27.



Defensor del Pueblo

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos”.

En consecuencia, y sobre la base de los títulos establecidos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, anteriormente citados, no cabe sostener que la definición de las funciones que corresponden a los agentes forestales vulnere una competencia atribuida al Estado dado que, siendo cierto que los aprovechamientos forestales y el régimen jurídico de los montes corresponde a la Comunidad de Madrid en las facetas de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, necesariamente la actividad de policía y de intervención que corresponde a los agentes forestales se enmarca en la función de ejecución que a aquella potestad normativa corresponde.

Un segundo ámbito material desde el que puede considerarse las funciones de los agentes forestales, es el de la legislación procesal y de administración de justicia a los que se refieren los números 5º y 6º del artículo 149 de la Constitución, según los cuales:

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

5º Administración de justicia.

6º Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este



Defensor del Pueblo

orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas”.

Pues bien, al respecto cabe decir que la función que incumbe al juez en la ejecución administrativa es la de garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 de la Constitución), tal y como ha señalado una jurisprudencia invariable desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, hasta nuestros días (por todas vide la Sentencia 171/1997 de...), pero esto no quiere decir que las administraciones públicas, singularmente en este caso la Comunidad de Madrid, no puedan ampliar la referida garantía a otros espacios. Así, el artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reconoce que la autorización judicial es exigible también:

“Para los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera consentimiento del titular cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración”.

Por tanto, no parece, a tenor de lo dispuesto en esta ley estatal, que la exigencia de autorización judicial para la ejecución forzosa de actos de administración, como es la entrada en fincas de titularidad privada, vulnere la competencia estatal en materia de administración de justicia o la legislación procesal a la competencia exclusiva del Estado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

"Se inserta en el ámbito de la legislación procesal la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de las controversias, mediante el cual las partes pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.6.^a CE, cuya atribución «responde a la necesidad de



Defensor del Pueblo

salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales»
(STC 146/1996, de 19 de septiembre (Pleno), de 19 septiembre, FJ6)

Desde luego, la necesidad de autorización judicial para entrar en fincas de titularidad privada por parte de los agentes forestales, no constituye en sí mismo sistema o mecanismo jurisdiccional para resolución de controversias, o alteración de los existentes, ni a través de esa autorización puede obtenerse decisión alguna que ponga fin a los conflictos surgidos.

La doctrina general sobre la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal, se contiene en su versión más acabada y actual en la Sentencia del Tribunal Constitucional 47/2004, en la que se puede leer que:

"[...] la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, 83/1986, 173/1998]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6.^a CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6.^a CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las



Defensor del Pueblo

particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, 83/1986, 121/1992 y 127/1999), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ5: Las CC. AA. no pueden introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en ejercicio de sus competencias; las singularidades procesales de las CC. AA. han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas)".

De nuevo cabe decir que la exigencia de autorización judicial para la entrada de agentes forestales en fincas de titularidad privada no innova el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, en razón de lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial anteriormente citada y que incluso una innovación –que en el presente caso no se aprecia– es constitucionalmente legítima si viene requerida por su conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico.

En definitiva, la referida Sentencia recuerda que el artículo 149.1.6.^a de la Constitución permite especialidades en esta materia al ejercicio de la función legislativa de las comunidades autónomas, siempre que tengan



Defensor del Pueblo

conexión directa y vengan requeridas por las particularidades del derecho sustantivo autonómico, lo que obviamente es el caso. Por ello como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 135/2006, que recuerda toda la línea jurisprudencial en materia de autorización judicial de entrada domiciliaria, no se invade la competencia estatal cuando no se establece ninguna regla de competencia jurisdiccional ni se modula o afecta a las normas procesales.

Dentro de este mismo fundamento de la resolución, debe aludirse ahora a la alegación de uno de los solicitantes, según la cual la disposición derogatoria primera elimina el carácter de policía administrativa especial de los agentes forestales.

Sin embargo, la disposición derogatoria única de la ley se limita a señalar que:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley”.

Esta derogación no alcanza al antiguo número 3 del artículo 100 de la Ley de protección forestal y de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, salvaguardado como hemos visto como apartado segundo del mismo número 3, el cual lejos de hacer desaparecer el carácter de policía administrativa especial de los agentes forestales, mantiene su condición de agentes de autoridad:

“Los agentes forestales, tendrán la consideración de agentes de la autoridad y podrán acceder a los montes o terrenos forestales con independencia de quién sea su titular. A los efectos de los correspondientes procedimientos para las imposiciones de sanciones, los hechos constatados por este personal que se formalicen en la correspondiente acta, tendrán valor probatorio, sin



Defensor del Pueblo

perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados”.

SEGUNDO. Sobre la afección o invasión de competencias urbanísticas.

Señala en su escrito uno de los solicitantes que, 18 de los 21 artículos de la Ley 3/2007 de la Comunidad de Madrid “afectan directamente a la Ley del Suelo vigente..., afectan indirectamente a la actividad urbanística..., autorizan usos y actividades en suelo protegido hasta ahora prohibidos reduciendo las competencias de la comisión de Urbanismo... limitando las competencias de las entidades actuales..., permite al Gobierno firmar convenios haciendo lo mismo que los ayuntamientos pero sin rendir cuentas a nadie...; permite la arbitrariedad por indefinición de rasgos y parámetros objetivos de valoración”.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar que por virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución:

“Artículo 148.

1. Las comunidades autónomas pueden asumir competencias en las siguientes materias:
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Tal competencia ha sido asumida con carácter exclusivo por la totalidad de las comunidades autónomas, incluida desde luego la Comunidad de Madrid por virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de su estatuto de autonomía:

“Artículo 26.



Defensor del Pueblo

1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1.4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

1.5. Obras públicas de interés de la comunidad, dentro de su propio territorio.

1.8. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”.

En consecuencia, si en el régimen jurídico de los montes al que se refiere el fundamento primero de esta resolución podemos hablar de una competencia compartida, no podemos decir lo mismo en la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que por ser competencia exclusiva del Estado difícilmente puede vulnerar una competencia atribuida al Estado.

Debe recordarse al respecto que tanto la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, como la recientemente aprobada Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, no afectan ni son propiamente leyes urbanísticas, circunscribiéndose la competencia estatal de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, a la definición de las líneas generales de la propiedad urbana, la clasificación general de suelo y el régimen de valoraciones y expropiatorio.

Establecido lo anterior no puede aceptarse que en la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda la ley vulnere ninguna



Defensor del Pueblo

competencia básica del Estado sencillamente porque ésta no existe, habiendo resuelto ya las dudas sobre el régimen jurídico de los montes y aprovechamientos forestales en el fundamento primero de esta resolución.

En cuanto a la actividad propiamente urbanística, señala el mismo petionario que 18 artículos afectan directamente a la Ley del Suelo. Sin embargo, como ya hemos señalado, la única Ley del Suelo que puede resultar afectada es la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, siendo perfectamente lícito tanto desde la óptica constitucional como desde el principio de sucesión temporal de las normas que una ley pueda modificar o derogar otra anterior del mismo rango (*lex posterior deroga anterior*) (artículo 2.2. del Código Civil).

Por otra parte, señala el solicitante que “se autorizan usos y actividades en suelo protegido reduciendo las competencias de la Comisión de Urbanismo a la hora de aprobar o desestimar las actuaciones urbanísticas limitando las competencias de las entidades actuales. Ahora bien, si repasamos los preceptos a los que se refiere el escrito, los usos supuestamente prohibidos por la legislación de suelo no son tales.

Así, en concreto, en lo que se refiere al régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección del artículo 29 de la Ley 9/2001, modificada por el artículo 14 de la Ley 3/2007, en realidad se está atribuyendo a los ayuntamientos –por tanto no se reducen las competencias de otras entidades- la posibilidad de autorizar en los suelos rurales determinados usos, agrícola, forestal, cinegético o análogos, que ya recogía la legislación de suelo, incluyendo ahora el accesorio de vivienda a los mismos. Nótese que tal uso accesorio de vivienda no hace sino plasmar en el texto actual algo que ya estaba tanto en la tradición de nuestra legislación urbanística desde 1956 como en una inveterada jurisprudencia, puesto que difícilmente el desarrollo de tales actividades agrícola, forestal, etc., podrá llevarse a cabo si quien tiene que realizarlas no puede vivir y pernoctar en el suelo donde aquellas se desarrollan.



Defensor del Pueblo

Por otra parte, la rehabilitación para la conservación incluso con destino hotelero de edificios de valor arquitectónico aun cuando se encontraran en situación de fuera de ordenación, no modifica sustancialmente, a juicio de esta Institución, lo ya dispuesto en la letra f) del artículo 29 de la Ley 9/2001, porque si se permitía esa rehabilitación tratándose de un uso residencial, no hay razón para que el patrimonio arquitectónico en suelo rural no deba ser conservado y explotado para un uso hotelero que puede precisamente hacer viables las características propias de la vida en zonas rurales y del propio patrimonio que por su existencia previa es “natural e históricamente” armónico con el medio. Y por la misma razón podemos añadir el uso deportivo que no hay por qué condenar en el medio rural. Por lo demás la autorización en cada caso corresponderá siempre a los órganos municipales que son precisamente quienes están en las mejores condiciones de ponderar los intereses en presencia y, particularmente, el interés urbanístico local.

No se limitan por tanto competencias de las entidades actuales y mucho menos de la Comisión de Urbanismo de Madrid cuyas funciones como órgano colegiado máximo de deliberación, consulta y decisión de la Comunidad de Madrid según dispone el artículo 238 de la Ley 9/2001 en absoluto resultan alteradas.

En otro orden de consideraciones, el compareciente denuncia que el artículo 4 de la nueva ley autoriza al Gobierno regional a firmar convenios: “de esta forma el Gobierno podría hacer lo mismo con los ayuntamientos pero sin la obligación de rendir cuenta a nadie”.

Lo cierto, sin embargo, la posibilidad de celebrar convenios urbanísticos por parte del Gobierno regional se encontraba ya reconocida en el artículo 243 de la Ley 9/2001, según el cual:

“Artículo 243. Concepto, alcance y naturaleza.



Defensor del Pueblo

1. La Comunidad de Madrid y los municipios, así como sus organizaciones adscritas y dependientes y las demás organizaciones por ellos creadas conforme a esta ley, podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias, convenios urbanísticos entre sí y con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos, construcciones o edificaciones correspondientes, para su colaboración y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística”.

La novedad, reside en que tales convenios urbanísticos serán nulos de pleno derecho si tienen “por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico o lo condicionen de alguna forma, mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva los deberes legales de cesión, y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados” (nueva redacción dada por el artículo 18 de la Ley de Medidas, al artículo 245 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

Lejos de encontrarnos ante una ampliación de la posibilidad de celebrar convenios por el Gobierno regional que ya existía, estamos ante una restricción de esta facultad que la vigente Ley 8/2007, estatal de Suelo, completa con la obligación de publicación de los convenios urbanísticos de planeamiento.

En otro lugar de su escrito, el solicitante señala que: “la nueva ley da lugar a la aprobación de planes generales con un informe negativo”, pero de la lectura del artículo 15 de la Ley de Medidas que modifica el artículo 61 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, no cabe llegar



Defensor del Pueblo

a tal conclusión sin que en ninguno de sus incisos se haga referencia a informe negativo alguno.

La afirmación de que el nuevo articulado va destinado a eliminar trabas legales a grandes proyectos urbanísticos que ya están denunciados, se pone en el escrito en relación con la supuesta “supresión de competencias a los agentes forestales”. Al respecto cabe decir que tal afirmación carece de toda apoyatura o visos de verosimilitud, habiendo ya señalado el fundamento primero de esta resolución que la redefinición de competencias de los agentes forestales no vulnera a juicio de esta Institución ningún precepto constitucional.

Se refiere, por último, el peticionario y con carácter genérico a que la ley “permite la arbitrariedad en las decisiones por indefinición de rangos y parámetros objetivos de valoración”. Sobre el particular solo cabe recordar la muy reiterada jurisprudencia constitucional sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad que tantas veces ha recordado esta Institución en sus resoluciones.

"[...] el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas. En efecto, como venimos señalando, el cuidado que este tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la



Defensor del Pueblo

norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, 233/1999, 104/2000, 120/2000, 96/2002, 242/2004, 47/2005). No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (SSTC 99/1987, 227/1988, 239/1992, 233/1999, 73/2000)”. (STC 45/2007 de 1 de marzo de 2007.)

Ley 13/2007, de 27 de julio, del Parlamento de Galicia, de modificación de la Ley 4/1988 de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia

Mediante sendos escritos, presentados por dos federaciones sindicales de ámbito autonómico, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recuso de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley de la Función Pública de Galicia, en la redacción dada por el artículo 17 de la Ley 13/2007 y contra la nueva disposición adicional 17, añadida por el artículo 34 de la misma ley, por considerar que podrían vulnerar los artículos 3.1, 14, 137 y 140 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El sindicato que se opone a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 13/2007, del Parlamento de Galicia, por considerarlo inconstitucional afirma, como se ha visto, que su contenido infringe el artículo 3.1 de la Constitución Española cercenando el derecho a la libertad de elección de idioma que corresponde a todos los ciudadanos, en la medida en que se exige que al menos una de las pruebas en los



Defensor del Pueblo

procesos para el ingreso en la función pública de la comunidad autónoma se realice exclusivamente en lengua gallega, sin dar opción al participante para que opte por el idioma que considere oportuno y sostiene que la citada norma establece principios discriminatorios contrarios al artículo 14 de la carta magna, pues limita, por no decir que impide, según los reclamantes, que ciudadanos de otras comunidades puedan participar en los procesos selectivos que se convoquen en Galicia.

Se estima, del mismo modo, que la nueva redacción dada al artículo 33 contraviene los principios de autoorganización y autonomía local contemplados en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, en relación con el contenido de la Ley de Bases del Régimen Local, así como del real decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, al imponer a las entidades locales la obligación de que, en los procesos selectivos que las mismas convoquen, al menos una de las pruebas, se realice exclusivamente en gallego.

Se considera, en consecuencia, que se produce una intromisión de la Administración autonómica gallega en el ámbito competencial de las entidades locales, cuando la Ley de Función Pública de Galicia sólo tiene respecto del personal de la Administración local un carácter supletorio en aquellas materias que no estén reguladas por la legislación básica del Estado.

En relación con lo alegado por los recurrentes, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que la Constitución Española instaura un régimen de cooficialidad lingüística, cuya regulación específica corresponde a los estatutos de autonomía y a las leyes de normalización lingüística aprobadas por las diferentes comunidades autónomas, y que posibilita el uso indistinto del castellano y de las lenguas cooficiales diferentes del castellano en el territorio de las comunidades que tienen una lengua propia.



Defensor del Pueblo

El artículo 3 de la Constitución proclama que el castellano es la lengua oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla y dispone que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos y los citados estatutos de autonomía y las disposiciones sobre normalización lingüística vigentes en las comunidades autónomas con lengua propia establecen, con formulaciones distintas pero muy próximas, el carácter oficial de sus respectivas lenguas y deducen del mismo el derecho de los ciudadanos a utilizarlas en igualdad de condiciones con el castellano, así como la consecuencia de que las mismas constituyen el vehículo habitual de comunicación tanto interno, es decir en el ámbito de las organizaciones administrativas dependientes de la comunidad, como en sus relaciones con los ciudadanos que, no obstante, tienen reconocido, en todo caso, el derecho de solicitar que las comunicaciones y notificaciones que les dirijan dichas administraciones se produzcan en castellano.

Como consecuencia de todo lo anterior, las respectivas leyes sobre normalización lingüística contemplan tanto la progresiva capacitación en el uso de la lengua cooficial propia del personal que depende de las respectivas administraciones, como la acreditación del conocimiento de la misma en los procesos de selección que se realicen para el acceso a la función pública.

En cuanto a esta última cuestión, coincidente con la planteada en la solicitud de recurso, es doctrina del Tribunal Constitucional, desde sus Sentencias números 82, 83 y 84 de 1986, de 26 de junio, que las comunidades autónomas en las que existan dos lenguas oficiales pueden prescribir en el ámbito de sus respectivas competencias el conocimiento de ambas para acceder a determinadas plazas de funcionario y, en general, considerar como mérito el nivel de conocimiento de las mismas.



Defensor del Pueblo

La Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1991, de 28 de febrero, avanzó un paso más y admitió la posibilidad no sólo de la evaluación del conocimiento de la lengua propia de la comunidad como mérito en las pruebas de acceso a la función pública autonómica, sino de su inclusión como requisito de capacidad, en los siguientes términos (fundamentos jurídicos 2 y 3):

“En relación con la presunta desigualdad que originaría el precepto impugnado en los derechos y obligaciones reconocidos a españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139.1 CE) al introducir una exigencia de conocimiento lingüístico para acceder a la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña que no se establece para el acceso a otras Administraciones, debemos partir del reconocimiento, al amparo de la remisión que efectúa el artículo 3.2 CE, del idioma catalán como lengua oficial en Cataluña (artículo 3.2 EAC).

Se establece, así, un régimen de cooficialidad lingüística que rige en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña y del que, entre otras consecuencias, se deriva que el catalán y el castellano deben ser usados preceptivamente por la Administración en la forma determinada por la ley (artículo 5.2 Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística) y que el catalán sea lengua propia de la Administración territorial catalana (artículo 5.1 Ley 7/1983, en relación con el artículo 3.1 EAC). Consecuencia todo ello de que, como dijimos en la STC 82/1986 (fundamento jurídico 2.º), una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos.

Naturalmente, el establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no



Defensor del Pueblo

contradice el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio nacional, recogido por el artículo 139.1 CE ya que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones, puesto que con la debida reserva respecto de la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de derechos y libertades (artículo 149.1.1.^a CE), «la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (STC 37/1981, fundamento jurídico 2.^o).

De lo expuesto, resulta claro que la exigencia de conocimiento del catalán para el acceso a la función pública de la Administración de la Generalidad no es discriminatoria desde la vertiente de la igualdad de los españoles en todo el territorio nacional.

Cuestión distinta, que analizaremos seguidamente, es la de si esa exigencia comporta un factor de discriminación personal entre quienes tienen conocimientos de catalán y quienes no los tienen en cuanto al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública (artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 14 CE).

[...] Sin embargo, el inciso impugnado del artículo 34 de la Ley catalana 17/1985, al establecer la exigencia de conocimiento del catalán, parte de lo dispuesto en el inciso precedente, en el que se recogen los principios constitucionales de mérito y capacidad para el acceso a la función pública (artículo 103.3 CE). Y dentro de estos principios es donde se sitúa el requisito de conocimiento del catalán. No resulta aceptable el argumento del abogado del Estado de que esa exigencia puede suponer un obstáculo para acceder a la función pública para quien carezca del conocimiento del catalán. El propio



Defensor del Pueblo

principio de mérito y capacidad supone la carga para quien quiera acceder a una determinada función pública de acreditar las capacidades, conocimientos e idoneidad exigibles para la función a la que aspira. Por lo que la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas.

No debe entenderse la exigencia de conocimiento del catalán un requisito *ad extra*, independiente del mérito y capacidad acreditadas, sino, al igual que cualquier otro conocimiento o condición exigida para el acceso a la función pública, una exigencia con cuya acreditación se da satisfacción a dichos principios constitucionales, en la medida en que se trata de una capacidad y un mérito que, según el artículo 34 de la Ley catalana 17/1985, ha de acreditarse y valorarse en relación con la función a desempeñar, y por tanto guarda la debida relación con el mérito y capacidad, tal como impone el artículo 103 CE [STC 27/1991, fundamento jurídico 4.º].

La razonabilidad de valorar el conocimiento del catalán como requisito general de capacidad, aunque variable en su nivel de exigencia, viene justificada por diversos motivos. En primer lugar debemos mencionar el carácter del catalán como lengua de la Administración de la Generalidad, junto con el castellano, ambas de uso preceptivo (artículo 5 Ley catalana 7/1983); que son válidas y eficaces las actuaciones administrativas hechas en catalán (artículo 7.1 Ley catalana 7/1983), y que los particulares gozan del derecho de usar el catalán en sus relaciones con la Administración (artículo 8 de la Ley 7/1983 y STC 82/1986, fundamento jurídico 3.º). Además, se trata de un requisito justificado y equitativo, también en función de la propia eficacia de la Administración autónoma (artículo 103.1 CE), por lo que resulta constitucionalmente lícito



Defensor del Pueblo

exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (artículo 3.2 CE y artículo 3.2 EAC) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la comunidad autónoma”.

En cuanto a la conculcación por la nueva redacción del artículo 33 de lo dispuesto en la normativa de régimen local o a la posible extralimitación en la aplicación de la norma, que se insinúa en la solicitud que, de alguna forma, podría dificultar e incluso impedir el acceso a la función pública gallega, es oportuno recordar que el alto tribunal establece de forma incontestable en el fundamento jurídico 4, de la misma sentencia lo siguiente:

“Cuestión distinta, como subraya el representante del Parlamento de Cataluña, es la de la proporcionalidad de esa exigencia, en función del tipo y nivel de la función o puesto a desempeñar, que viene impuesta por el artículo 23.2 CE, pues sería contrario al derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, exigir un nivel de conocimiento del catalán sin relación alguna con la capacidad requerida para desempeñar la función de que se trate.

Ciertamente una aplicación desproporcionada del precepto legal podría llevar a resultados discriminatorios, contrarios tanto al artículo 14 como al 23.2 CE, pero ello no resulta directamente del precepto impugnado, que, entendido en sus propios términos, no tiene nada de objetable desde el punto de vista constitucional.

El abogado del Estado reconoce en su escrito de interposición del recurso, que en realidad no cuestiona tanto la constitucionalidad del precepto como la constitucionalidad de la aplicación del mismo, que entiende debería estar supeditada a un criterio de razonabilidad



Defensor del Pueblo

y proporcionalidad. Pero como ha afirmado este tribunal en otras ocasiones [valga por todas la STC 58/1982, fundamento jurídico 2.º], no sirve como argumento de la inconstitucionalidad de una norma el que en su aplicación o desarrollo puedan producirse extralimitaciones. Estas caben en la aplicación o desarrollo de cualquier norma legal y frente a ello el artículo 23.2 CE permite impugnar ante la jurisdicción ordinaria, y en último término ante este tribunal en vía de amparo, las normas reglamentarias o aplicaciones de las mismas que quiebren la igualdad [STC 50/1986, fundamento jurídico 4.º]. Por consiguiente, en tanto que en las concretas convocatorias de los concursos u oposiciones de acceso a los cuerpos y escalas o plazas de la Función Pública de la Generalidad no se utilice la exigencia de conocimiento del catalán de manera irrazonable y desproporcionada, impidiendo el acceso a su función pública de determinados ciudadanos españoles, no se vulnerará la igualdad reconocida por el artículo 23.2 CE.

En todo caso, se trata de meras hipótesis, no basadas en evidencia fáctica alguna, y que en absoluto desvirtúan la constitucionalidad del inciso final del artículo 34 de la Ley catalana 17/1985”.

En relación con lo expresado y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, las administraciones de las comunidades autónomas con lengua propia están aprobando sus relaciones de puestos de trabajo, en las que aparecen individualizados los diferentes puestos con unos perfiles lingüísticos determinados, por lo que, cuando las plazas correspondientes se vayan a cubrir a través de los oportunos procesos selectivos, resulta constitucionalmente admisible que se exija un nivel de conocimiento de la lengua vernácula a quienes vayan a ocuparlas, con independencia del medio que se considere más adecuado para evaluar que los aspirantes poseen ese conocimiento y que corresponderá acordar a cada comunidad autónoma en el ejercicio de las



Defensor del Pueblo

potestades de autoorganización que constitucional y legalmente les corresponden.

Por consiguiente, y de acuerdo con la jurisprudencia reseñada, la exigencia del conocimiento de los idiomas cooficiales en las respectivas comunidades autónomas para el acceso a la función pública se debe considerar acorde con los principios de mérito y capacidad y, en cuanto tal, admisible constitucionalmente, en la medida en que se trate de una habilidad cuya acreditación y valoración resulte necesaria, en consideración a la función a desempeñar y que, por tanto, guarde la debida relación con los citados principios, tal como impone el artículo 103 de la Constitución Española.

Y a mayor abundamiento, en la Sentencia 337/1994, de 23 de diciembre, dictada en la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra determinados artículos de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, sobre Normalización Lingüística, el Tribunal Constitucional sostiene "que la realidad plurilingüe de España es una riqueza y constituye un patrimonio cultural digno de especial respeto y protección (artículo 3.3 CE)" (fundamento jurídico 12).

Y más adelante, en los fundamentos jurídicos 19, 20 y 21 de la misma sentencia, el tribunal afirma lo siguiente, especialmente esclarecedor respecto a algunas de las cuestiones planteadas por los solicitantes de recurso, por cuanto se refiere, con carácter general, al proceso de normalización lingüística y al valor que se debe conceder al conocimiento de la lengua propia:

“Sólo resta por examinar el contraste del precepto cuestionado con el artículo 139.1 CE, precepto que también fundamenta la duda de inconstitucionalidad por cuanto el alto tribunal estima que el primer inciso del artículo 15 de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña, viene a imponer una obligación inexistente en otras



Defensor del Pueblo

comunidades autónomas donde también se reconocen dos lenguas como oficiales, originando una desigualdad en los derechos y obligaciones reconocidos a los españoles en cualquier parte del territorio nacional.

Tal planteamiento, sin embargo, no puede ser compartido. Al respecto, basta recordar que este tribunal ya ha declarado, aplicando en el ámbito de la enseñanza la doctrina sentada sobre el artículo 139.1 CE [SSTC 37/1981, 17/1990 y 150/1990, entre otras] que «el establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice el principio de igualdad de los españoles en todo el territorio nacional, recogido por el artículo 139.1 CE, ya que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (STC 46/1991, fundamento jurídico 2.º). Conclusión que es enteramente aplicable al presente caso, dado que la previsión del primer inciso del artículo 15 de la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña, interpretada en relación con lo dispuesto en el artículo 14.3 y 4, tiene su fundamento en el carácter oficial de ambas lenguas en Cataluña, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.2 CE y los artículos 3 y 15 del EAC. Por lo que ha de estimarse que el primer inciso del artículo 15 de la Ley del Parlamento de Cataluña no es contrario al artículo 139.1 CE.

Finalmente, el Tribunal Supremo duda de la conformidad con la Constitución del artículo 20 de la Ley de Normalización Lingüística de Cataluña, que dice así: «Los centros de enseñanza deben hacer de la lengua catalana vehículo de expresión normal, tanto en las actividades internas, incluyendo las de carácter administrativo, como en las de proyección externa».



Defensor del Pueblo

Según el alto tribunal -que interpreta el alcance del precepto cuestionado a partir de su desarrollo en los apartados 2 y 5 del artículo 13 del Decreto 362/1983- es legítimo hacer de la lengua catalana vehículo de expresión normal con otros centros y con las administraciones públicas del territorio. Pero respecto a las relaciones con los padres y estudiantes, el precepto entraña, por constituir la lengua catalana el «vehículo de expresión normal» del centro, que la lengua castellana quede relegada al puesto de secundaria o accesoria pese a ser la oficial del Estado y la única que no puede ser desconocida; pues no se prescribe que los horarios de enseñanzas, comunicados y avisos en los tabloneros de anuncios y rótulos de las dependencias del centro se redacten en catalán y castellano, ni se permite que los interesados puedan solicitar que se hagan también en castellano. Por lo que esta virtual exclusión del castellano, a su juicio, puede ser contraria a los artículos 3.1 y 3.2, 9.2, 14 y 27.2 CE.

Pasando ya a examinar la conformidad con el artículo 3.1 y 3.2 CE del precepto cuestionado -al que hemos de ceñir nuestro examen, con exclusión de las disposiciones reglamentarias de desarrollo, por lo expuesto en el fundamento jurídico 3.º- desde la perspectiva constitucional ningún reproche puede merecer que en los centros docentes radicados en Cataluña la lengua catalana haya de ser vehículo de expresión «normal» tanto en las actividades internas como en las de proyección exterior.

En efecto, el catalán, lengua propia de Cataluña, es lengua oficial en el territorio de la comunidad autónoma en virtud del artículo 3.2 CE y el artículo 3 del EAC y, en lo que aquí interesa, es también la lengua de la Generalidad y de la Administración territorial catalana, de la Administración local y de las demás corporaciones públicas dependientes de la Generalidad (artículo 5.1 de la Ley 7/1983). Lo que indudablemente incluye a la



Defensor del Pueblo

administración educativa, de la que dependen los centros docentes radicados en Cataluña en virtud de la competencia asumida en el artículo 15 del EAC. Además, como se ha puesto de relieve por los intervinientes en este proceso constitucional la mencionada ley tiene como objetivo, perfectamente legítimo [SSTC 69/1983, 74/1989 y 46/1991], el desarrollo del artículo 3 del EAC «para llevar a cabo la normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos y garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano» (artículo 1.1).

Por tanto, el deber que se contiene en el precepto cuestionado se vincula directa y exclusivamente con la finalidad de normalización del uso del catalán, que deben asumir y hacer realidad los centros docentes situados en Cataluña; y el adjetivo «normal» que emplea el artículo 20 de la ley en relación con los fines que ésta pretende alcanzar, sólo indica el carácter de lengua usual o habitual que se quiere otorgar al catalán en las actividades oficiales de los centros docentes.

De este modo, el significado del precepto impugnado, considerado en sí mismo y en el contexto de la Ley 7/1983, no entraña en modo alguno que el catalán haya de ser utilizado como lengua única en las relaciones de los ciudadanos con los centros docentes situados en Cataluña, ni en las de éstos con aquéllos, con el consiguiente desconocimiento o exclusión del castellano. Pues hemos declarado que en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, los particulares pueden emplear cualquiera de las lenguas oficiales, a su elección, «en las relaciones con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo estatuto de autonomía» (STC 82/1986, fundamento jurídico 3.º); facultad de elección que se reconoce expresamente en el artículo 8.1 de la Ley de Normalización



Defensor del Pueblo

Lingüística en Cataluña y que no se desconoce en el precepto cuestionado, no sólo por la necesaria conexión entre ambos preceptos de la misma ley, sino también porque el adjetivo «normal» que utiliza el artículo 20 excluye la idea de deber o imposición que justificaría la duda sobre su constitucionalidad. El mandato que contiene el artículo 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, no resulta, pues, incompatible con el carácter cooficial del castellano en la Comunidad Autónoma de Cataluña, ni con el derecho a usarlo por quienes mantengan cualquier tipo de relación con los centros docentes allí situados, ya se trate de los alumnos o de sus padres y familiares. Por lo que ha de estimarse que el artículo 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, no es contrario al artículo 3.1 y 2 CE.

De otra parte, no se llega a una conclusión distinta del contraste de dicho precepto constitucional en conjunción con los artículos 9.2 y 14 CE. Aun teniendo la ley aquí considerada como objetivo principal la normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos, no cabe olvidar que también está dirigida a «garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano» (artículo 1.1 de la ley, con referencia al artículo 3 del EAC); y los particulares, como se acaba de indicar, pueden utilizar la lengua de su elección en sus relaciones con los centros educativos. Por lo que no cabe entender que el precepto cuestionado sea contrario al derecho de igualdad que la Constitución reconoce ni al mandato de promover las condiciones para que la igualdad sea efectiva (artículo 9.2 CE). Resultado negativo al que también conduce el contraste del precepto cuestionado con el artículo 27.2 CE, ya que no cabe considerar que el uso normal y habitual del catalán en las actividades de los centros docentes dé lugar a la creación de un «entorno idiomático forzado» y distinto del familiar, que pueda afectar al pleno desarrollo de la personalidad humana como objetivo del derecho constitucional a la educación. Pues basta observar que si el catalán es lengua cooficial en Cataluña y lengua usual en la



Defensor del Pueblo

sociedad catalana, difícilmente cabe imputar al centro docente, en atención al uso normal y habitual del catalán, la creación de un entorno que no es distinto al de la propia sociedad a la que sirve”.

Confrontada la jurisprudencia examinada con la norma objeto de la solicitud, no se deducen fundamentos para considerar inconstitucional el contenido del artículo 33 de la Ley de la Función Pública de Galicia, en la nueva redacción dada por el artículo 17 de la Ley 13/2007, de 27 de julio, puesto que el supremo garante de la Constitución ha admitido la posibilidad no sólo de la evaluación del conocimiento de la lengua propia de la comunidad como mérito, sino también como requisito en las pruebas de acceso a la función pública autonómica.

En relación a las repetidas alusiones que se recogen en la solicitud a la posible contravención de lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público o de las leyes que contemplan la autonomía local, es necesario tener en cuenta que el supuesto incumplimiento de determinadas leyes no puede servir de apoyo a una declaración de inconstitucionalidad, sino que, en su caso, los actos de aplicación de la norma cuestionada que se consideren contrarios a normas vigentes se podrían recurrir por los cauces ordinarios en vía administrativa o jurisdiccional, tal como apunta el propio Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4 de la ya citada Sentencia 46/1991, de 28 de febrero.

En cuanto a la presunta conculcación de los artículos 137 y 140 de la Constitución, que los comparecientes estiman que produce la nueva redacción dada al artículo 33 de la Ley de la Función Pública de Galicia, no considera esta Defensoría que se origine tal infracción, sino que, más bien y actuando en el marco de sus competencias, la Cámara Legislativa gallega ha pretendido, sin duda, que no se produzcan desigualdades en el acceso a la función pública local entre los distintos municipios, tal como



Defensor del Pueblo

exige el artículo 23.2 de la Constitución, en este aspecto que concierne a la evaluación del conocimiento de la lengua vernácula por los aspirantes.

Tema muy debatido ha sido, desde la publicación de nuestra carta magna, la presunta intromisión del Estado o de las comunidades autónomas, a través de su legislación, en la autonomía de los municipios, por lo que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos conflictos, sobre la adecuación a la Constitución de distintas leyes estatales o autonómicas.

Por ejemplo, en un asunto cuyo fondo es similar al que plantean los promotores, puesto que se discute el establecimiento por las comunidades autónomas de las bases que han de regir en determinados concursos dirigidos a los policías locales, el Tribunal Constitucional ha expresado, en su Sentencia 25/1993, de 21 de enero (fundamento jurídico 2), que:

“En el caso que ahora nos ocupa hemos dejado dicho más arriba que es competencia propia de todas las comunidades autónomas la coordinación de las policías locales, dentro del marco que establezca una ley ad hoc.

En el conjunto a veces muy complejo de remisiones en cadena y hasta de reenvíos mutuos, a su vez con salvedades o excepciones de excepciones que enturbian en alguna ocasión el entendimiento de la *voluntas legis*, está claro, sin embargo, que en el ámbito territorial de cada comunidad y en el marco de las dos leyes convergentes en la materia, sobre el régimen local una y la otra sobre la seguridad ciudadana, todas las comunidades autónomas deben coordinar la actuación de las policías locales mediante el ejercicio de una serie de funciones que son cuatro y se enuncian con la máxima nitidez.

Una de ellas, la tercera, consiste en «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales»



Defensor del Pueblo

[artículo 39 c)]. Desde el momento en que aparece previsto *nominatim* el cambio vertical o ascensional en el mismo párrafo, resulta claro que la movilidad a la cual se refiere luego es la horizontal o geográfica, expectativa razonable que funciona como mecanismo de homogeneización, en línea con todos los demás supuestos incluidos en esta norma, que ha de ser configurada como límite explícito de la autonomía. La competencia municipal respecto de sus funcionarios «ha de respetar las reglas básicas y los programas mínimos» establecidos reglamentariamente por el Estado (artículo 100.2 LRBRL) en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que se aplicará a los agentes de los Cuerpos de Policía Local «en cuanto no se oponga a sus normas específicas» (disposición adicional tercera), que pone de relieve la preferencia otorgada a la legislación marco. Por otra parte la formulación del precepto impugnado es potestativa y deja a los ayuntamientos la opción de cubrir todos o alguno de los puestos de trabajo vacantes por concurso de méritos entre los miembros de las otras policías locales de la región (posibilidad prevista expresamente en el artículo 101 LRBRL) o incluirlos en la oferta pública de empleo.

En definitiva, el establecimiento por el Consejo de Gobierno de las bases para dar homogeneidad a la movilidad espacial de los servidores de esos cuerpos en el ámbito regional limita razonablemente la autonomía municipal y no merece reproche alguno desde una perspectiva constitucional”.

En la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre (fundamento jurídico 2), el supremo intérprete de la Constitución afirma que:

“Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el artículo 149.1.23.^a CE, ya que aquí la legislación básica posee la característica técnica de



Defensor del Pueblo

normas mínimas de protección que permiten «normas adicionales» o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.

La Comunidad de Madrid no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado. Lo que precisamente se ha de examinar en relación con la ley impugnada, es pues, si la misma resulta compatible y no contradice la legislación básica del Estado”.

Y en la importante sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación precisamente a la concreción última de las competencias locales, que se remite, como no podía ser de otra manera, a la correspondiente legislación sectorial, estatal o autonómica, según el sistema de distribución de competencias entre el



Defensor del Pueblo

Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional expresa lo siguiente:

“Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del artículo 2 de la LRBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las comunidades autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los artículos 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido” (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, fundamento jurídico 3).

Lo que significa, en conclusión, que la autonomía local, consagrada en el artículo 137 de la Constitución, en relación con los artículos 140 y 141, que necesariamente debe ser respetada por el legislador estatal o autonómico, se traduce en una garantía de los elementos esenciales del autogobierno de los entes locales, con la finalidad de que dichas administraciones sean reconocibles en su capacidad de autogobierno, puesto que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, como ha venido afirmando el Tribunal Constitucional ya desde la Sentencia 32/1981, de 28 de julio (fundamento jurídico 3):

“Los artículos 137, 140 y 141, de la Constitución Española contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y



Defensor del Pueblo

municipal, en el sentido de que no prejuzgan su configuración institucional concreta que se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza".

Y ello es así, en palabras del Tribunal Constitucional, porque "la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre" (Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 2).

Queda pues claro, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que los términos en los que el legislador autonómico ha redactado la modificación del artículo 33 de la Ley de la Función Pública de Galicia, prevista en el artículo 17 de la Ley 13/2007, no se oponen a los principios que garantizan los artículos 137 y 140 de la Constitución Española.

En todo caso se debe también tener en cuenta, en relación con las alegaciones formuladas por los recurrentes que se refieren a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, que la disposición adicional 4^a del estatuto contempla, respecto a su entrada en vigor, que los capítulos II y III, del título II producirán efectos a partir de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo de la normativa básica, tal como prevé el artículo 6º de la misma ley, como así lo efectúa la norma que se cuestiona aprobada por el Parlamento de Galicia.



Defensor del Pueblo

Por todo lo expresado, no se encuentran fundamentos para dudar de la constitucionalidad del contenido del nuevo artículo 33 de la Ley de la Función Pública de Galicia, puesto que, una vez que, como se ha expresado anteriormente, se admite la evaluación del conocimiento de la lengua propia como requisito en las pruebas de acceso a la función pública autonómica, resulta aleatorio y carece de contenido constitucional, en nuestro criterio, el hecho de que el legislador haya resuelto determinar, entre los diferentes medios posibles para evaluar el nivel que poseen los aspirantes en el manejo de la lengua de la comunidad, que una o más pruebas se realicen, en este caso, en gallego.

SEGUNDO. Se afirma en una de las dos solicitudes recibidas que el contenido del artículo 34 de la Ley 13/2007, por el que se añade una nueva disposición adicional 17 a la Ley 4/1988, concede un trato de privilegio a determinados funcionarios, por lo que se considera discriminatorio y contrario, por tanto, a principios constitucionales básicos.

Además la citada disposición no respetaría, a juicio de los promotores, lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público, que es legislación estatal básica y, por tanto, obliga al Parlamento Gallego cuando legisla sobre estas materias.

Igualmente, los actores consideran que esta norma hace ineficaz, en parte, el acuerdo sobre retribuciones de los empleados públicos firmado entre la Junta de Galicia y las representaciones sindicales y conculca el propio derecho constitucional de negociación colectiva.

En relación con estos argumentos, es preciso recordar, en primer lugar, un hecho esencial para el análisis que nos ocupa, al que no se refieren los comparecientes, consistente en que la modificación legislativa objeto de la solicitud de recurso, reproduce, en sus aspectos esenciales, el contenido del artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas



Defensor del Pueblo

para la reforma de la función pública, según el redactado que se incorpora a esta disposición, en aplicación de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con efectos económicos de 1 de enero de 1991, en los siguientes términos:

“Artículo 33. Modificaciones del régimen del personal funcionario.

2. Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977 puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de altos cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los directores generales de la Administración del Estado”.

Como puede observarse, esta norma se corresponde, en sus contenidos básicos, con el redactado de la nueva disposición adicional 17 de la Ley 4/1988, cuya inconstitucionalidad se pretende y ésta ha sido la pauta que se ha venido siguiendo en las legislaciones autonómicas de función pública y ahora también en Galicia, mediante la presente modificación normativa.

A efectos del análisis de constitucionalidad de la citada disposición, es preciso tener en cuenta la comentada normativa estatal, en la actualidad derogada en el ámbito de la Administración del Estado, a partir de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, porque la



Defensor del Pueblo

misma ha sido examinada por el supremo intérprete de la Constitución Española, que en la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero, dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el artículo 33.2, de la Ley 31/1990, se ha manifestado sobre la previsión de la citada ley, por la que se modifica la Ley de Medidas para la reforma de la función pública y se contempla, como se ha expuesto, la percepción de un incremento retributivo para los funcionarios que se incorporan a su destino después de haber desempeñado un alto cargo, en los siguientes términos:

“A la luz de esta consolidada doctrina hemos de examinar si el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, entra dentro del contenido constitucionalmente posible de este tipo de leyes.

Recordemos que se trata de la previsión de un incremento retributivo para aquellos funcionarios que hayan desempeñado determinados altos cargos durante un cierto periodo de tiempo. En virtud de este incremento, en el momento de su reincorporación a su destino ordinario percibirán un complemento de destino que se determinará no según el grado personal que normalmente les correspondería sino según el nivel de dicho complemento que tuviese asignado el puesto de director general.

Pues bien, es evidente que el citado artículo no forma parte de lo que hemos venido en denominar contenido mínimo, necesario e indisponible de estas leyes, al no representar la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos. Hemos pues de centrarnos en su contenido posible o eventual y desde esta perspectiva debe declararse que el precepto cuestionado tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el presupuesto, ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos.



Defensor del Pueblo

Cabría, sin duda, argumentar que la sede normativa natural y técnicamente más correcta de este tipo de regulaciones de los conceptos retributivos de los funcionarios es el de las disposiciones generales que disciplinan el régimen jurídico aplicable a todos los funcionarios. Cabría argumentar también que, dada la temporalidad propia de las leyes de presupuestos, resulta conveniente, en el caso de haber incluido preceptos del tipo del aquí cuestionado en una Ley de Presupuestos, incorporarlos con posterioridad a la legislación funcional, como se hizo con los que fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 65/1990.

Sin embargo, debe tenerse presente, de un lado, que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos (STC 65/1990, FJ3); por otro lado, el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retributivos regulados en los gastos presupuestados y, finalmente, debe tenerse en cuenta que en supuestos como el presente nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la calidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que este tribunal debe respetar y en el presente caso, como queda dicho, no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el presupuesto” (fundamento jurídico 6).

Se debe resaltar que la importancia de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, a los efectos que se pretenden en la solicitud de



Defensor del Pueblo

recurso planteada al Defensor del Pueblo, no estriba en si el precepto que constituye el objeto de la demanda a la que responde esta sentencia tiene o no cabida en la Ley 31/1990, desde el punto de vista de su adecuación al contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos derivada del artículo 134 de nuestra norma suprema, sino en el hecho de que el alto tribunal declare que lo que realiza la citada norma, que es la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos, se considera una actuación conforme a los principios que establece al respecto la Constitución Española.

Los comparecientes sostienen que la norma cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan lesiona el contenido esencial del principio de igualdad del artículo 14, por cuanto regula un derecho excepcional y privilegiado que se otorga a un grupo concreto de empleados públicos, lo que conculcaría, a su juicio, el derecho fundamental a acceder y a mantenerse en condiciones de igualdad en las funciones y cargos públicos, que se desarrolla con carácter general en una extensa y consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Es necesario, pues, examinar también la constitucionalidad de la norma que se rechaza desde la perspectiva de su adecuación al principio de igualdad, acudiendo de nuevo a la autoridad del alto tribunal que, en la comentada Sentencia 32/2000, de 3 de febrero, de especial interés, como ya ha quedado sentado, para el análisis que exige la petición de recurso, se pronuncia sobre la supuesta vulneración del principio constitucional de igualdad por el artículo 32.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991:

“La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid vincula la alegada vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE) al desconocimiento de los principios de mérito y capacidad del artículo



Defensor del Pueblo

103.3 CE (sin mención alguna al artículo 23.2 CE), afirmando que se quebranta asimismo el principio de proporcionalidad.

A su juicio con el precepto cuestionado «se traslada el mérito político al orden de méritos de la carrera funcional» con un resultado de exceso retributivo en beneficio de los altos cargos cesantes que vuelven a su puesto de funcionario, circunstancia que vendría a desconocer los principios del artículo 103.3 CE. De ello deduce la Sección proponente que dicho precepto carece de razón válida para establecer una regulación distinta de la general (puesto que la razón que lo inspira parece ser «la creación ilegal de un privilegio fuera del modo ordinario de producción de las normas legales»).

Dejando de lado la alegación del principio de proporcionalidad (que en realidad no está desarrollada en la argumentación del auto sino tan sólo mencionada o apuntada), la idea de que el complemento en él establecido es irrazonable y discriminatorio por contravenir los principios de mérito y capacidad y desfigurar la carrera administrativa de los funcionarios tal y como se deduce de la Constitución, no puede ser atendida.

En cuanto a la discriminación, cabe observar en primer lugar que el término de comparación aportado no es idóneo, toda vez que se contrapone el funcionario «ordinario» (cuya retribución no puede exceder del abanico habitual de niveles y grados) al funcionario al cual se le aplica el complemento controvertido (que puede ver su retribución incrementada hasta el punto de exceder dicho abanico) por haber sido alto cargo: ambas situaciones guardan ciertamente alguna similitud -por ejemplo, la de referirse a funcionarios públicos de carrera- pero no la suficiente como para requerir un trato uniforme ex artículo 14 CE.



Defensor del Pueblo

Siendo esto así, sólo cabría apreciar la vulneración del principio de igualdad si los criterios de diferenciación no fuesen objetivos ni generales (tal y como tiene establecido este tribunal en una serie de sentencias, las más recientes de las cuales son las SSTC 48/1998, de 2 de marzo, FJ7, y 73/1998, de 31 de marzo, FJ2). En el presente caso, el criterio elegido por el legislador para dispensar un régimen retributivo especial («privilegiado» según el Auto de planteamiento de la Sección del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) y distinto al del resto de los funcionarios es un criterio objetivo (haber desempeñado un alto cargo durante un tiempo determinado) y general, es decir, derivado de una circunstancia fáctica que puede afectar a una pluralidad de funcionarios y, en consecuencia, no resulta expresivo de una reserva o preterición *ad personam*. Ello impide apreciar la vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE.

Finalmente, por lo que se refiere a la razonabilidad o no de la medida, siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el artículo 103.3 CE, no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre, 293/1993, de 18 de octubre, 48/1998, de 2 de marzo, y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los artículos 23.2 y 103.3 CE implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcional, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretado por el legislador como referible a dichos principios.



Defensor del Pueblo

En este sentido, valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios” (fundamento jurídico 3).

De la doctrina jurisprudencial expuesta, que resulta total y perfectamente aplicable al análisis de constitucionalidad solicitado, se deduce, sin lugar a dudas, que el legislador autonómico no ha traspasado los límites exigidos por el principio de igualdad a su libertad para conformar la función pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, de acuerdo con los objetivos que se ha fijado para el desarrollo de su propia competencia.

Esta limitación viene definida, conforme a la doctrina constitucional, por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias y no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad, en lo que afecta al personal estatutario, lo que no considera esta Defensoría que se haya producido en el presente caso, en consonancia con el criterio que, como se ha demostrado, sostiene el propio Tribunal Constitucional.

Por ello, a la vista de todo lo expuesto y a la luz de la jurisprudencia examinada, no puede concluirse que el precepto cuya tacha de inconstitucionalidad se afirma por los comparecientes contraría el derecho a la igualdad que recoge nuestra norma suprema, por lo que no se encuentra fundamento para la interposición del recurso solicitado.

5.1.2. Sentencias recaídas



Defensor del Pueblo

En el recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final del primer párrafo del artículo 72 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999

Mediante diversos escritos presentados por los alcaldes-presidentes de quince ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el inciso final del primer párrafo del artículo 72 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

Previa la pertinente valoración efectuada por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución, el Defensor del Pueblo acordó interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado por entender que el inciso final del primer párrafo del artículo 72 de la citada ley conculcaba los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de igualdad ante la ley y de asignación equitativa de los recursos públicos recogidos en los artículos 14 y 31.2 de la Constitución.

El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Sentencia 45/2007, de 1 de marzo, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

5.2. Recursos de amparo

El Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.2 de la Constitución Española y en el artículo 461.a) y 461.b), también ostenta legitimación para interponer recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, tanto los que se encauzan a través de los artículos 42 (los recursos de amparo frente a las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses



Defensor del Pueblo

desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras y Asambleas, sean firmes); 43 (las violaciones de los derechos y libertades antes referidos originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente) como aquellos encauzados a través del artículo 44 (las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial), todos ellos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Esta legitimación no está exenta de problemas, dada la situación de precariedad funcional en la que queda el Defensor, quien no cuenta con legitimación en la vía judicial previa -salvo su legitimación para instar el procedimiento de hábeas corpus-, necesaria para interponer recurso de amparo en los supuestos de los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, recientemente modificada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, y, sin embargo obligatoriamente ha de dar riguroso cumplimiento a los siguientes requisitos de interposición del recurso de amparo:

- El agotamiento de todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.
- El haber denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello.



Defensor del Pueblo

- La interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo de 30 días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial.

Por ello, resulta indispensable, para el ejercicio de la acción de amparo por el Defensor del Pueblo, que el ciudadano que acuda a la Institución solicitando la interposición de un recurso de amparo contra los actos de los poderes públicos anteriormente citados, haya cumplido de forma fehaciente los requisitos anteriormente señalados y coopere de forma diligente con aquél, aportando en tiempo y forma toda la documentación necesaria para el estudio de su solicitud, lo que rara vez ocurre. Muestra de ello es que de las 33 peticiones de recurso de amparo recibidas en la Institución en el año 2007, sólo 4 de ellas cumplen los requisitos procesales exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para poder ser estudiada su viabilidad en cuanto al fondo. El Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, adoptó el acuerdo de no acceder a la pretensión de los interesados por estimar que no resultaba viable la acción de amparo (07000209, 07007850, 07013583 y 07033091).

Se han recibido también solicitudes de intervención del Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional, para poner de manifiesto los presuntos retrasos en la tramitación de recursos de amparo, como el caso de un interno en un centro penitenciario, que, en su escrito de 18 de mayo de 2007, manifestaba que, el día 12 de mayo de 2005 interpuso recurso de amparo, solicitando que se suspendiera la ejecución de la Sentencia dictada en casación, de fecha 23 de marzo de 2005, por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, sin que, hasta el momento, se haya dictado resolución al respecto.



Defensor del Pueblo

Solicitada la colaboración de la Presidenta del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo, se recibió informe en el que se comunicaba que se había dictado providencia de inadmisión del recurso de amparo, con fecha 21 de mayo de 2007 (07015282).

Otro preso nos trasladó su preocupación con el retraso en la resolución de los recursos de amparo, interpuestos en fecha 23 de mayo de 2006, contra dos autos dictados por la Sección Tercera de la Audiencia Nacional, en fechas 6 de febrero y 23 de mayo de 2006.

El Tribunal Constitucional remitió informe comunicando que se habían dictado, en fecha 3 de julio de 2006 y 23 de julio de 2007, sendas providencias acordando la inadmisión de los recursos interpuestos por el interesado, que habían sido oportunamente notificadas a su representación procesal (07017910).