

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe a las Cortes Generales
1985

CORTES GENERALES

Edición preparada por
DIEGO LÓPEZ GARRIDO

© Publicaciones del Congreso de los Diputados
Secretaría General (Dirección de Estudios)
Serie Informes

ISBN: 84-505-4768-7

Depósito legal: M. 42.031-1986

Impreso en Closas-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa
Paracuellos de Jarama (Madrid)

NOTA SOBRE LA EDICION

1. El Informe del Defensor del Pueblo

El artículo 54 de la Constitución establece que «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título (el I), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales». De ello se deduce la vinculación que el Defensor del Pueblo tiene con el Poder legislativo, las Cortes Generales.

De acuerdo con lo anterior, la Ley Orgánica 3/198 1, de 6 de abril, en sus artículos 32 y 33 prevé lo siguiente:

Artículo treinta y dos

«Uno. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.

Dos. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas.

Tres. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios serán publicados. »

Artículo treinta y tres

« Uno. El Defensor del Pueblo en su Informe Anual dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Publicas.

Dos. En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo veinticuatro punto uno.

Tres. El informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en el período que corresponda.

Cuatro. Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios a efectos de fijar su postura.»

Posteriormente, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983, se refiere al Informe Anual en su artículo 11. Dice así:

«El Informe Anual que, según los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, debe dar éste a las Cortes Generales será sometido previamente a las Comisiones constituidas en ambas Cámaras para las relaciones con el Defensor del Pueblo y dictaminado por las mismas.

Sin perjuicio de dicho Informe y de los informes extraordinarios que pueda presentar a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo podrá dar cuenta periódicamente a las Comisiones mencionadas de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, y dichas Comisiones podrán solicitar que les informe.»

En ejecución de los preceptos anteriormente citados, el Defensor del Pueblo envió el Informe Anual a las Cortes Generales, correspondiente a 1985, junto con un anexo.

El Informe del Defensor del Pueblo fue publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 4, de 15 de septiembre de 1986.

2. Tramitación parlamentaria del Informe del Defensor del Pueblo

La tramitación en las Cortes Generales del Informe Anual del Defensor del Pueblo está prevista en el artículo 200 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el artículo 183 del Reglamento del Senado. Dicen así:

Artículo 200 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

« 1. Recibido el Informe Anual o un informe extraordinario del Defensor del Pueblo y una vez que haya sido incluido en el orden del día, aquél expondrá oralmente ante el Pleno o, en su caso, ante la Diputación Permanente un resumen del mismo. Tras esta exposición podrá hacer uso de la palabra, por tiempo máximo de quince minutos, un representante de cada Grupo Parlamentario para fijar su posición.

2. Los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos. »

Artículo 183 del Reglamento des Senado:

«Los informes que por imperativo legal deben someterse al Senado serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.»

Con objeto de completar lo dispuesto en los mencionados preceptos de los Reglamentos de las Cámaras, las Presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado dictaron sendas Resoluciones sobre tramitación parlamentaria de los informes del Defensor del Pueblo.

De acuerdo con lo anterior, el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada en el año 1985 fue debatido en la Comisión del Defensor del Pueblo del Congreso de los Diputados y en el Pleno de la Cámara, los días 17 y 25 de septiembre de 1986, respectivamente, y, posteriormente, en la Comisión para las Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, del Senado, en sesión celebrada el día 13 de octubre de 1986, y en el Pleno de esta Cámara el 29 de octubre de 1986.

§ 1. Informe anual a las Cortes Generales emitido por el Defensor del Pueblo, correspondiente a la gestión realizada durante el año 1985.



BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

§ 1

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

III LEGISLATURA

Serie E:
OTROS TEXTOS

15 de septiembre de 1986

Núm. 4

INDICE

Núm.

Páginas

DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual de 1985 dei Defensor del Pueblo 45

DEFENSOR DEL PUEBLO

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha acordado la publicación del Informe anual de 1985 del Defensor del Pueblo. Los anexos al mismo se encuentran a disposición de los señores Diputados en la Comisión del Defensor del Pueblo de la Cámara.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de septiembre de 1986.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Luis María Cazorla Prieto**.

INFORME A LAS CORTES GENERALES 1985

PRESENTACION

«Señores, paren, paren: hay que bajar.
Hay que bajar ahora mismo.
Porque hay sangre por todo el mundo,
y yo necesito saber quién vierte la sangre,
y por qué se vierte y en nombre de qué se vierte.

Dame, ¡oh, gran Dios!, los ojos de tu justicia.
Porque en el mundo reina la injusticia.
Tú no creaste la injusticia. Alguien ha creado la injusticia.
Alguien es injusto, y yo necesito verte la cara al injusto.
Porque hay mentira y quiero ver sus fuentes ocres.»

(Dámaso Alonso, «Hombre y Dios», 1959.)

Excelentísimos e ilustrísimos señores Diputados y señores Senadores:

Por tercera vez tenemos el honor de comparecer ante estas Cortes Generales para rendir cuentas del desempeño de la misión que nos fue confiada, y lo hacemos, como en las dos ocasiones precedentes, con sincero espíritu de agradecimiento por la comprensión y el apoyo que nos demostraron todos los Grupos Parlamentarios al evaluar los sucesivos Informes 1983 y 1984, asumir y refrendar lo esencial de nuestras propuestas a estas propias Cortes Generales o a la Administración Central, y estimulamos a nuevos avances en la defensa y en la promoción de los diversos derechos fundamentales de cuantas personas — españoles o extranjeros— acudieron a nosotros, por estimar haber sufrido infracciones en aquéllos, por acción o por omisión de algún órgano de la Administración Pública, que

son las dos coordenadas que principalmente legitiman nuestra intervención.

No se nos oculta el riesgo que estas, para nosotros estimulantes, comparecencias periódicas ante ambas Cámaras, puedan degenerar en trámite rutinario y, por consiguiente, en desgaste de la muy valiosa oportunidad de renovar el diálogo con quienes encarnan la más alta representación electiva de nuestro Pueblo, un gran Pueblo a cuyo servicio todos estamos.

Superar ese escollo es realmente posible si cada año, cuando subimos a esta tribuna, lo hacemos con el respeto y la confianza de la primera vez, y si recordamos que hace ya más de un siglo el Padre Lacordaire enseñó que «el amor no tiene más que una palabra y diciéndola siempre no la repite jamás». Y como el amor, también la libertad, la justicia, la esperanza, valores esenciales de la misión que nos incumbe.

A mayor abundamiento, concurre ahora la circunstancia de encontrarnos en «la mitad del camino de nuestra vida» institucional, al haberse ya cumplido tres años del ejercicio de nuestras funciones, lo que de algún modo es tiempo suficiente para intentar una visión de conjunto del esfuerzo realizado, con sus logros y sus carencias. A ello tiende el Capítulo 1 de este Informe, y sería tan superfluo como impertinente anticipar ahora lo que en él se contiene, como igualmente lo sería resumir los restantes Capítulos, correspondientes a cada una de las Areas en que se distribuye la actividad de nuestra Institución.

Nos inclinamos, en consecuencia, a ofrecer, con sencillez y brevedad, una cierta evaluación del trayecto recorrido, desde una doble perspectiva: la del modo o estilo en que se desarrolló nuestro creciente diálogo con los administrados y con la Administración Pública, y la del fondo o esencia de las funciones que nos están confiadas para la expansiva protección de los derechos humanos básicos y para el control o supervisión de las actuaciones de los distintos órganos y servicios de las diversas Administraciones públicas, en un triple y ascendente grado o nivel: el de la legalidad de los actos concretos, producidos en la interpretación y aplicación de las normas integrantes de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo; el de la legitimidad positivizada en nuestra Constitución y sus normas de desarrollo, y, finalmente, el de la legitimidad trascendente, axiológica o, si se prefiere, ético-social, hacia el horizonte de una «sociedad democrática avanzada», que nos marca el hermoso preámbulo de la Constitución, y los valores de libertad, igualdad, justicia, pluralismo y solidaridad, que consagran los artículos 1.º y 2.º de nuestra Magna Carta.

1. En esta altura del tiempo transcurrido desde la iniciación de nuestras actividades hasta el momento presente, podemos ratificar, con pleno convencimiento, que la característica más definitoria del modo y del estilo del tipo de relación en que consiste la función mediadora del Defensor del Pueblo, entre los reclamantes y los diversos órganos de la Administración Pública, es el diálogo.

Sólo que ser fiel a ese rasgo fundamental exige una tenaz autovigilancia y un constante esfuerzo contra un doble factor, distorsionante. De un lado, la acelerada masificación de las quejas y las peticiones de recursos (que en esos tres años han sobrepasado la cifra de 72.000, con obligación de evaluar y responder a cada una de ellas, aunque un 40 por ciento de las

mismas no encaje en la órbita competencial del Defensor del Pueblo), y de Otro, la erosionante tensión que explícitamente se origina en muchos de los organismos públicos a los que se interpela con incesante multiplicación de solicitudes de informes (en cumplimiento del artículo 18 de nuestra Ley Orgánica), requerimientos ante las demoras o ambigüedades en las respuestas e, incluso, severos recordatorios de deberes legales (artículo 30 de la misma norma), que nuestra Institución ha de cursar en cumplimiento de su función, por respetuoso y sereno que sea el tono con que se haga.

La única manera de sortear ambos escollos es esforzarse en huir del «ritualismo», del lenguaje «burocrático», de la reiteración mecánica de fórmulas o «modelos», que terminan por encallecer las manos y el espíritu; en suma, hacer nuestro el liberador mensaje de León Felipe que inspira esta reflexión: «Que no se acostumbre el pie/ a pisar el mismo suelo, / ni el tablado de la farsa, / ni la losa de los templos, / para que nunca recemos como el sacristán / los rezos, / ni como el cómico viejo, digamos, / los versos».

En verdad no hay, no puede haber, antagonismo entre ese estilo de diálogo liberador y la exigencia «racionalizadora» de valerse de la informática, que, a fin de cuentas, hace posible la aceleración del trámite documental, la memorización electrónica (remedio complementario, que no sucedáneo; de la mente humana); la economía de espacio y de tiempo, la más puntual observancia de los plazos, y, en suma, el imperativo histórico de estar en línea de postmodernidad, con talante de futuro.

Fieles a esa exigencia, nos sentimos forzados, en concreto, a remontar tres insuficiencias y ganar tres cotas:

a) En primer término, la aún no satisfactoriamente lograda «inmediación» en ese proceso de diálogo, de un lado con los reclamantes, y de otro, con la Administración Pública, esto es, con los funcionarios y sus superiores jerárquicos.

Respecto al diálogo con los ciudadanos, y también con los extranjeros que tienen derecho a ello (a la luz del artículo 13 de la Constitución), dado el ingente número de quejas que unos y Otros nos formulan (unas 17.000 en 1985. menos, pues, que en 1983 y 1984, pero cualitativamente más concernientes a nuestra competencia legal y mejor fundadas), nos vemos obligados a mantener todavía, de modo prevalente, una tramitación «escrita» (intercambio de cartas, a veces demasiado «uniformes», sobre modelos establecidos, según la materia de las reclamaciones), cuando lo verdaderamente importante, y en alto grado deseable, es la entrevista en directo, faz a faz, sin ventanillas y sin apremios.

No sería objetivo silenciar que durante estos dos últimos años hemos conseguido acrecentar esos encuentros personales en el ámbito de esta Institución, desde los Asesores de las diversas Areas, hasta los dos Adjuntos y el propio Defensor, y que, incluso, se han intensificado los desplazamientos y visitas a los hogares de los reclamantes, a Centros sanitarios y escolares, y a las prisiones, para conversar con quienes habían expresado su deseo de un contacto más personal y no estaban en condiciones de acudir a la sede de nuestra Institución.

Los positivos resultados de esta experiencia nos mueven a multiplicarla al máximo posible; en la misma medida que lo vaya permitiendo una deseable adecuación entre el número de

nuestros colaboradores y el de los que esperan esos encuentros.

En cuanto al diálogo con los dirigentes políticos y/o los funcionarios de las diferentes entidades públicas (desde los Ayuntamientos a los Ministerios y desde los Gobiernos de las Comunidades Autónomas a las empresas estatales ó paraestatales), también prima, todavía, por razones explicables, el tipo de comunicaciones escritas, como ya se ha dicho, cuando lo realmente clarificador y estimulante son las entrevistas «in situ», que posibilita e, incluso, propugna el artículo 19.2 de nuestra Ley Orgánica, y que poco a poco se van incrementando, aunque todavía en medida insuficiente, por la dificultad práctica de armonizar el trabajo inaplazable en la sede del Defensor, y esas muy convenientes «salidas» para conversar, también en directo, con los responsables de los diversos servicios públicos.

Muy verosímelmente, ese modo de cumplir la misión que nos está encomendada, reemplazaría con ventaja, en muchos casos, los reiterados, incómodos —y en ocasiones infecundos— requerimientos a los órganos administrativos, si incurrían en demoras excesivas al respondernos (a veces de tres, cuatro y más meses, en lugar de los quince días y, por excepción treinta, que los artículos 18 y 30 de nuestra Ley Orgánica preceptúan). Más lamentable todavía es cuando esa actitud nos obliga a denunciar los silencios y las resistencias, más o menos activas, que se producen, y que no por ser excepciones a la regla —justo es decirlo—, dejan de ser reprobables, precisamente en la medida en que entorpecen el cumplimiento de nuestra misión.

b) En estrecha conexión con lo hasta ahora dicho, importa propugnar y conseguir que ese diálogo tenga una razonable celeridad, no sólo como signo de diligencia en el cumplimiento de nuestros recíprocos deberes, sino también por razones de equidad hacia los reclamantes.

El desmesurado aluvión de quejas durante los dos primeros años de nuestra actuación (más de 55.000) explica, aunque no justifique, la excesiva demora con que tuvimos que ir evaluando y dando respuesta a quienes habían acudido a nosotros con generosa confianza. Una gran parte de las reclamaciones de 1983 no pudieron ser convenientemente atendidas hasta 1984 y, algunas, hasta 1985; y sólo durante 1986 se podrá culminar este esfuerzo y acompasar, al máximo posible, las «entradas» y las «salidas» en nuestro Registro.

Es cierto que de toda carta o escrito que a él llega, se realiza una inmediata y somera evaluación, en un período que no excede de cuarenta y ocho horas, y se envía un recibo de carácter provisional a cada reclamante.

Pero no sería lícito, como es lógico, contentarse con eso, ni menos con una fundamentada respuesta «a largo plazo». Nos resulta indispensable acortar los tiempos de estudio y resolución. Aspiramos a que la evaluación en profundidad de cada queja, para darla o no por admisible a trámite ante la Administración, no exceda de quince días, especialmente si no encaja en la órbita de nuestras facultades o si patentemente carece de fundamento; y en los supuestos en que estimemos que la queja es tramitable, otros quince días para formalizar, con argumentos suficientes, la solicitud de informe a los órganos de la Administración Pública. Si éstos responden en los plazos que preceptúa el artículo 18 de nuestra Ley

Orgánica (esto es, quince días, con posible prórroga de otros quince más), estaríamos en condiciones de dar una respuesta definitiva a los reclamantes en un tiempo global de dos meses, como promedio, que puede estimarse satisfactorio, aunque de momento parezca excesivo, de un lado, y utópico, de otro. A ello nos impulsa un sentimiento de leal correspondencia a la confianza demostrada por quienes acuden a nosotros, pero también un imperativo de coherencia con nuestra actitud, ante la Administración Pública, puesto que persistentemente la exigimos supresión de silencios y aceleración en los trámites, a la luz del artículo 103 de la Constitución y de las normas concordantes del ordenamiento jurídico-administrativo.

c) En tercer término, a la luz de esos mismos preceptos, insistimos en que nuestro diálogo tiene que resultar no académico o platónico, sino realista y eficaz.

Una cosa es que seamos conscientes de las dificultades estructurales, que en gran medida aquejan todavía a numerosos órganos y servicios de la Administración Pública; la desproporción entre sus recursos personales y el número de expedientes y, sobre todo, las insuficiencias presupuestarias para dar satisfacción a las legítimas reclamaciones de nuestros conciudadanos, cuando para atenderlas se exijan mayores dotaciones económicas; y otra que se nos aleguen, a veces, esas explicaciones, para no asumir nuestras sugerencias o recomendaciones, patentemente fundadas en los principios y en los preceptos constitucionales, sobre todo en el apremiante capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales, que la Constitución y los Pactos Internacionales garantizan y no pueden quedar en bellas pero ineficaces declaraciones.

Desde otra perspectiva convergente, y en relación con ese imperativo de eficacia, tenemos que dejar constancia de que durante la primera mitad del recorrido de nuestra misión constitucional hemos procurado que nuestra actuación fuese, como se ha dicho, dialogante con las autoridades y funcionarios de la Administración, con un talante y un lenguaje suasorio, no inquisitorial, por estimarla, precisamente, no sólo más correcto, sino también más eficaz; y no hemos hecho uso de la facultad que nos reconoce nuestra Ley Orgánica, tipificadora de una función promotora de sanciones, incluso hasta la frontera de lo penal (artículos 19 y 20, y 23 a 26). No podemos renunciar al eventual ejercicio de esas facultades, precisamente con la vista puesta en la eficacia de nuestra misión, pero muy de verdad preferimos que la actitud comprensiva y de cooperación de los órganos rectores de la Administración Pública, en todos sus grados y modalidades, contribuya a que se mantenga la «credibilidad» de la Institución ante nuestros conciudadanos, en la misma medida en que el Defensor del Pueblo no es, como ya reiteradamente ha expuesto la doctrina científica, una «Magistratura con poder coercitivo», sino una «Magistratura de persuasión, con la autoridad moral que le da su raíz constitucional y el respaldo de estas Cortes Generales. A. todos nos incumbe, por consiguiente, el empeño y la responsabilidad de lograr esa eficacia, en la protección de todos los derechos humanos que reconoce el Título 1 de nuestra Magna Carta.

2. Si acuciante es perfeccionar al máximo posible el

modo operativo de nuestra Institución, su apertura dialéctica, el diálogo auténtico y efectivo con los reclamantes y con la Administración, más aún lo es cuidar la esencia y finalidad de la misión que nos está constitucionalmente confiada.

Desde esa perspectiva —ontológica y finalista— se nos ha ido desvelando, cada vez más nítidamente durante estos tres años, la amplitud y la hondura del empeño asumido, al filo de la experiencia vivida y del análisis simultáneo y estructural de las normas jurídicas y de los principios valorativos en que se enmarca, y por la que se rige, la actividad de esta Institución.

Muy sobriamente, como corresponde a una reflexión preambular, pueden distinguirse los tres planos ascendentes, ya indicados, de una escala que va desde la supervisión y tutela de la legalidad ordinaria de índole jurídico-administrativa, a la suprema legitimidad de los valores y principios que dan plenitud de sentido al ordenamiento constitucional de nuestra Patria:

a) De arranque (y aunque otra cosa pudiera sugerir, prima facie una interpretación restrictiva de la letra del artículo 54 de la Constitución), es patente que el quehacer inmediato y más absorbente del Defensor del Pueblo Consiste en apreciar si las actuaciones de los diversos órganos y servicios de la Administración Pública se ajustan a la legalidad vigente, esto es, al conjunto de normas jurídicas por las que aquéllas se regulan, aunque no estén «directamente» en juego los derechos «constitucionales» de los ciudadanos, sino los que dimanen de leyes o de disposiciones reglamentarias, de rango infraconstitucional.

El objetivo análisis de la gran mayoría de las quejas recibidas y admitidas a trámite ante la Administración, revela que los reclamantes plantean irregularidades de funcionamiento en los distintos organismos de la Función Pública, con lesión de sus derechos o intereses legítimos que consideran adquiridos y protegidos por normas jurídicas vigentes del expresado carácter.

Es obvio que el Defensor del Pueblo ha de acoger esas quejas por tres principales razones:

a) En primer término, porque según el artículo 9.1 de la Ley Orgánica por la que se rige, le incumbe realizar «cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título 1.º En consonancia con ello, el apartado, 2.º del mismo artículo, precisa que «las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los Ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas».

Síguese de ello, que nuestra Institución ha de cuidar no sólo de los derechos reconocidos explícitamente en la Constitución, sino también de que la Administración Pública (como establece dicho artículo 103) sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

b) En segundo lugar, incumbe igualmente al Defensor del

Pueblo esforzarse al máximo posible en que los ciudadanos y los Poderes Públicos respeten no sólo lo que la Constitución establece, sino también el resto del ordenamiento jurídico, y se cumplan los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad, a la luz de lo que determina el artículo 9 del texto constitucional, y refrenda el artículo 10.1, al decir que «el respeto a la Ley es fundamento del orden político y de la paz social».

c) A mayor abundamiento, importa recalcar que una gran mayoría de las quejas que se reciben, conciernen a lo que la Constitución denomina (en el Capítulo Tercero del Título I) «principios rectores de la política social y económica», epígrafe bajo el que se agrupan los que otras Constituciones democráticas y los Pactos internacionales, califican como «derechos económicos, sociales y culturales « Notorio es que estos derechos no gozan en nuestro ordenamiento jurídico de la protección reforzada de los recursos de amparo previo y de amparo constitucional, restringidos (según el artículo 53.2 de la Constitución) a las libertades y derechos que se tipifican en los artículos 14 a 30, ambos inclusive, del Capítulo Segundo del mismo Título, pero, como establece el artículo 53.3, el «reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos», y podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Si se conjugan estas prescripciones constitucionales, con lo que define el artículo 54 sobre la competencia del Defensor del Pueblo y lo que establece el artículo 9 de la Ley Orgánica por la que nos regimos, se desprende que nuestra Institución tiene, como una de sus funciones básicas y, de algún modo, la más inmediata y de ejercicio más frecuente, supervisar la actuación de todos los órganos de la Administración Pública, para evaluar si se han producido con obligada sujeción no sólo a la Constitución, sino también al resto de la legalidad jurídico-administrativa.

Esa función supervisora del cumplimiento de la legalidad, se ha realizado con amplitud respecto a todos los órganos de la Administración Pública general (o central); de los Entes Locales, en número crecientemente acelerado, y de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio, en esta última órbita, de una flexible coordinación con los Comisarios Parlamentarios autonómicos hasta ahora actuantes —el Sindicato de Greuges, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Diputado del Común de Canarias—, de conformidad con el espíritu del artículo 12 de nuestra Ley Orgánica y de la más reciente Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

d) Interesa recordar, en lo que concierne a esta función supervisora de la legalidad de la actuación administrativa, dos sectores específicos: el de la Administración militar y el de la Administración de Justicia.

Como se sabe, esta última no puede ser «investigada» por el Defensor del Pueblo, ni por ninguna otra institución estatal,

en lo que se contrae a la función jurisdiccional sustantiva de los Jueces y Tribunales, que es, y debe seguir siendo siempre, dimensión intangible del Poder Judicial. Tampoco el Defensor del Pueblo puede vigilar el aspecto que suele calificarse como «adjetivo» (aun siendo de singular importancia) del ritmo y demás circunstancias de los distintos procedimientos, pero tiene la obligación de acoger las quejas de los ciudadanos sobre esa vertiente procesal del Servicio público de la Justicia, cuando se le denuncian demoras excesivas y otras anomalías semejantes; y las transfiere al Fiscal General del Estado, para que éste por sí mismo, o a través del Consejo General del Poder Judicial, obtenga la necesaria información y se adopten, en su caso, las medidas pertinentes (según previene el artículo 13, en relación con el 17, de nuestra Ley Orgánica).

Aun con esas limitaciones, es digno de subrayar que al amparo de esas mismas normas (y más aún por lo prevenido en el artículo 19 de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, para los casos de actuaciones de «oficio»), se ha ido ampliando y haciendo más flexible durante los últimos meses el ejercicio de la función supervisora del Defensor en materia de la Administración de Justicia, merced a contactos periódicos con dicho Consejo General, que no excluye, sino que completa la relación habitual con el Fiscal General del Estado; y ello abre perspectivas esperanzadoras hacia una posible y deseable reforma de dichos preceptos de nuestra Ley Orgánica, a fin de que fructifique realmente la protección del derecho fundamental a la «tutela efectiva de los Jueces y Tribunales», que consagra el artículo 24 de la Constitución, pues no es posible olvidar (como en este Informe se señala), que las quejas referentes a la Administración de Justicia han ocupado el segundo peldaño en la escala de las recibidas durante 1983 y 1984, y el primero en 1985.

En cuanto a la Administración militar, la vía supervisora es mucho más directa, incluso en lo que se refiere a la Jurisdicción castrense, puesto que, según el artículo 14 de nuestra Ley Orgánica, sólo se excluye, como es lógico, «la interferencia en el mando de la Defensa Nacional». En la órbita, pues, de ese Ministerio, no se ha producido dificultad alguna, antes bien una muy laudable cooperación, como se ha hecho constar en nuestros anteriores Informes.

Recapitulando este aspecto del «control de legalidad», se infiere que una de las justificaciones de la existencia del Ombudsman en la gran mayoría de los países democráticos y, concretamente del Defensor del Pueblo en España, radica en ser un instrumento válido (en cooperación con el Poder Judicial), para la custodia de ese principio cardinal en la actuación administrativa y para la protección de los derechos de todos los ciudadanos (y también de los extranjeros, salvo el derecho de sufragio), tanto de los básicos o fundamentales, todavía no directamente alegables en vía jurisdiccional, aunque sí vinculantes para todos los Poderes Públicos (artículo 53 de la Constitución), cuanto de los demás derechos subjetivos, habitualmente calificados como derechos adquiridos. Esto es, los dimanantes de normas jurídicas de carácter civil, mercantil, administrativo, fiscal, laboral, etc., de rango «ordinario».

A esa función corresponden la mayoría de las

recomendaciones o sugerencias dirigidas por el Defensor a los órganos rectores de la Administración Pública, que se recogen en los sucesivos Capítulos del presente Informe y que han obtenido respuestas favorables de los Departamentos Ministeriales afectados, en proporción alentadora.

En suma, nuestra Institución intenta conseguir que la «legalidad positiva» sea dinámica, sincronizada con el cambio gradual de la vida humana colectiva; cooperar a que no se anquilese, ni sea freno para el avance social, sino cauce de progreso mediante una interpretación flexible y analógica de los preceptos, a la luz del criterio hermenéutico que consagran los artículos 3 y 4 del Título preliminar del Código Civil y de conformidad con lo que preceptúa el artículo 28 de nuestra Ley Orgánica.

b) Sin solución de continuidad (pues la conexión es muy estrecha), se asciende así al peldaño inmediatamente superior de esa función supervisora de la actividad institucional, pero referida ya a la de todos los Poderes Públicos y no sólo a la de la Administración dependiente del Poder ejecutivo; esto es, la función referente al plano de la legitimidad constitucionalizada, que entraña la plena conformidad de dichas actividades con las normas integrantes del ordenamiento jurídico-constitucional.

Impertinente sería pormenorizar aquí el complejo panorama de esas normas. Baste con recordar que la Constitución es, en sí misma, el vértice de la pirámide, y que desde ella alcanzan legitimidad positiva, jurídicamente vinculante, en primer término los Pactos y Convenios internacionales firmados y ratificados por España (artículo 96 y, como referencia hermenéutica, el artículo 10.2 de la Constitución); luego, en cascada, las Leyes Orgánicas de desarrollo de determinados preceptos constitucionales (artículo 81); y más abajo, aquellas otras leyes no orgánicas, pero expresamente previstas en el mismo texto constitucional. A ellas se añade, de otra parte, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la de los órganos jurisdiccionales — Comisión y Corte de derechos humanos— de Estrasburgo, dimanantes de la Convención europea, de 4 de noviembre de 1950.

En esta órbita, las funciones del Defensor se han ido concretando, desde el comienzo de sus actividades, en tres niveles de rango ascendente:

a) En primer término, como ya se ha dicho, las propuestas al Gobierno y/o a las Cortes, de reformas legislativas, a través de recomendaciones (según la terminología de los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica), cuando el contenido, en todo o en parte, de una norma legal se estimó contrastante con la Constitución y no concurría, sin embargo, el requisito del plazo hábil, que determina la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para interponer el recurso. A esta motivación corresponden varias de las referidas recomendaciones incluidas en el presente Informe.

b) En segundo lugar, cuando la actuación de una autoridad administrativa infringe uno de los derechos fundamentales comprendidos entre el artículo 14 (igualdad ante la Ley y no discriminación) hasta el 30.2 (objección de conciencia), el Defensor del Pueblo tiene, en principio y

como es sabido, legitimación activa para interponer el recurso de «habeas corpus» (lo que no ha sucedido todavía), en el supuesto del artículo 17 de la Constitución; y la obligación de orientar al reclamante (según el artículo 15 de nuestra Ley Orgánica), hacia el recurso de amparo previo en los demás casos, al carecer de dicha legitimación activa en esa primera fase. En todo caso, culminada esa vía por las personas afectadas, se abre a nuestra Institución la posibilidad de interponer y formalizar el recurso de amparo constitucional, si concurren los requisitos de forma y fondo que determinan los artículos 44 y siguientes de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Alto Tribunal. Hasta este momento sólo se ha realizado en un caso, planteado por un Colegio de peritos o Ingenieros de grado medio, a fin de evitar que quedasen en indefensión (como ya se recogió en el Informe de 1984).

c) Finalmente, cuando la norma presuntamente impugnada —a petición de parte o de oficio— es una Ley u otra de rango legal, recae en el Defensor del Pueblo la difícil carga, con la responsabilidad que entraña, de evaluar si concurren los fundamentos jurídicos suficientes para el ejercicio de la legitimación activa que le otorga la Constitución (artículo 162) la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 32), y su propia Ley Orgánica (artículo 29) o, como contrapunto, para rechazar esa posibilidad, si no encuentra la necesaria base jurídica, sin mengua del respeto a cualquier opinión diferente y sin perjuicio de las acciones que los solicitantes puedan utilizar contra las normas de desarrollo reglamentario o contra los actos de aplicación de la norma legal, cuya posible inconstitucionalidad Sostienen.

No es difícil comprender que esas situaciones —cada vez más frecuentes durante los dos últimos años, por el ritmo de un denso proceso legislativo— plantean los problemas más delicados para nuestra Institución. Somos conscientes de la trascendencia que entraña el ejercicio —o el no ejercicio— de esa facultad que al Defensor le está constitucionalmente reconocida. Si, como se ha dicho por diversos comentaristas, la figura del Ombudsman es un «signo de identidad» en los modernos Estados democráticos pluralistas, las Cortes constituyentes de 1978, al atribuir al Defensor del Pueblo en España ese tipo de legitimación activa, nos dejaron claro testimonio de que entendían la democracia en profundidad y en plenitud, pues quisieron que el Poder legislativo, en el futuro, estuviera sometido al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional y que la iniciativa para impulsar la actuación de éste no estuviera sólo en manos del Gobierno o de los órganos rectores de las Comunidades Autónomas o de determinado número de Diputados y/o Senadores, esto es, de «fuerzas políticas», sino también en las de una figura independiente, la del Defensor del Pueblo, de tal suerte que la interposición del recurso de inconstitucionalidad le pudiera quedar confiada (en justificadas ocasiones y al margen o más allá de las tensiones o, incluso, del consenso, entre los diversos Grupos Parlamentarios), si objetivamente apreciara infracciones de la Constitución, que importa queden sometidas al juicio del Tribunal Constitucional. Y ha de tenerse por estimulante signo de autenticidad democrática que tanto el Gobierno, cuanto las restantes fuerzas políticas,

respeten el libre ejercicio de dicha legitimación activa por nuestra Institución y, en su momento, el fallo del Tribunal Constitucional.

Sólo que eso mismo acrece la responsabilidad del Defensor del Pueblo al tener que decidir si ejercita o no esa facultad impugnatoria de algunos aspectos de las leyes emanadas de las Cortes, siendo como es su Comisionado. Cuando se decide, pues, a interponer el recurso, ha de hacerlo con plena independencia, sin recibir previa instrucción alguna, ni reproche, con rigurosa «autonomía y según su criterio», como le impone el artículo 6.1 de nuestra Ley Orgánica y le exige el dictamen de su propia conciencia.

Eso explica que de las sesenta y cinco solicitudes de interposición de ese tipo de recursos recibidas durante este primer trienio de nuestra actuación (siendo la mayoría de ellas de carácter colectivo), sólo un reducido número de ellas —y a veces por fundamentos jurídicos diferentes de los alegados por los reclamantes— fueron asumidas por el Defensor y dieron lugar a los ocho recursos de inconstitucionalidad interpuestos (que con el conveniente detalle se recogen en uno de los capítulos de este Informe). Añádase que cuatro de ellos versaron sobre la misma materia (esto es, el criterio de distribución de las subvenciones a Sindicatos para atenciones culturales, asistenciales, etc., en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, desde 1983), que han generado tres Sentencias favorables del Tribunal Constitucional, y la promulgación por el Parlamento de Navarra de una nueva Ley, concorde con el criterio sostenido por nuestra Institución, reformando así la norma legal que había sido objeto de nuestro recurso. Siguen «sub indice» los otros recursos de inconstitucionalidad formulados.

c) El último plano en esta escala de objetivos o finalidades que se abren a la misión del Defensor del Pueblo —en concurrencia y coordinación con otras instituciones públicas y siempre a la luz de las normas fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico—, es el de la calificable como legitimidad «in fieri», trascendente a los textos jurídico-positivos en vigor, pero incoada o presagiada ya en ellos: la legitimidad axiológica, o si se prefiere ético social, que inspiró el esfuerzo constituyente del pueblo español a través de sus representantes, libremente elegidos, y que sigue viva, hacia el horizonte de una «sociedad democrática avanzada», como reza el interpelante Preámbulo de la Constitución, y que prefiguran los valores de dignidad de la persona humana, libertad, igualdad, justicia, pluralismo y solidaridad, consagrados en los artículos 1, 2, 9 y 10 de nuestra Magna Carta.

Ciertamente que la propuesta y la articulación normativa de los pasos concretos hacia ese horizonte corresponde a los partidos políticos representados en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas; y que de algún modo el avance está condicionado al ritmo de los cambios sociales y culturales en el seno de nuestro pueblo, con sus acuciantes necesidades, sus crecientes aspiraciones y los factores económicos y tecnológicos concurrentes, que dificultan a veces, y hacen posible otras, las reformas legales necesarias para que ese impulso sea fiel al espíritu de la Constitución, más allá de la letra fijada de una

vez y para siempre.

No es menos cierto que al Poder legislativo, al Poder ejecutivo y a la Administración Pública, de un lado, y al Poder judicial, de otro, incumben la prioritaria iniciativa en esa empresa, a través de la promulgación de nuevas normas legales, del desarrollo reglamentario, de la interpretación dinámica y de la aplicación equitativa de esas normas, en armonía con dichos principios y valores constitucionales, en permanente renovación.

El Defensor del Pueblo intenta y desea contribuir plenamente a ese esencial que hacer colectivo, con consonante espíritu y sobre la base de la honda experiencia vivida durante este trienio. Una experiencia de contacto directo con sufrimientos y afanes individuales y colectivos; y de necesidades vitales, no debidamente satisfechas, en contraste con la tabla de derechos económicos, sociales y culturales que los Poderes Públicos, según los artículos 9 y 53, 39 y siguientes de la Constitución, tienen que garantizar a todos los españoles, de manera real y efectiva, promoviendo las condiciones objetivas que los hagan posibles, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitando, en suma, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Sólo así se conjugarán, de verdad y en hondura, la libertad y la igualdad, el pluralismo y la solidaridad, que es el gran reto para un Estado social y democrático de Derecho, en este final de siglo. Con noble firmeza lo proclamó Ernst Bloch, privilegiado testigo de opresiones y de liberaciones: «Ni la dignidad humana es posible sin la liberación económica, ni ésta, más allá de empresarios y obreros, sin la gran cuestión de los derechos del hombre. Ambas cosas no tienen lugar automáticamente en el mismo acto, sino que están condicionadas recíprocamente, con un prius económico y un primado humanista. No hay una instauración verdadera de los derechos del hombre sin poner fin a la explotación; no hay verdadero término de la explotación sin la instauración de los derechos del hombre».

Tal vez pudiera pensarse que esto es utopía o ideario irrealizable, cuando no es más que fidelidad a un interpelante compromiso histórico y signo de una esperanza irrenunciable: vencer las crueldades y las injusticias para construir una auténtica paz.

Madrid, 22 de abril de 1986.—El Defensor del Pueblo,
Joaquín Ruiz-Giménez Corté.

CAPITULO PRIMERO

I. DATOS PARA UNA ESTADISTICA

1. Observaciones preliminares

1.1. Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo durante el año 1985 alcanzan la cifra de 16.940. Desde el punto de vista meramente cuantitativo, ello implicaría la

confirmación de una tendencia a la disminución del número de quejas (30.673, en 1983; 24.500, en 1984), lo que inicialmente podría significar una gradual aproximación hacia el número de reclamaciones que reciben las instituciones similares de los países de la Europa Occidental.

No obstante, dicha tendencia a la aproximación está aún muy lejos de esa meta. En efecto, si comparamos las cifras aproximadas de quejas anuales recibidas por algunas de esas instituciones (por ejemplo, Mediateur de Francia, 6.000; Comisario Parlamentario del Reino Unido, 4.000; Ombudsman de Suecia, 3.500; Proveedor de Justicia de Portugal, 2.200), observamos que la suma global de las reclamaciones recibidas en esas cuatro Naciones es inferior al número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo. Una comparación, más rigurosa, relacionando el número de reclamaciones recibidas con la población de dichos países llevaría a la conclusión aproximada, de que al Defensor del Pueblo llegan cuatro veces más quejas que las recibidas en el conjunto de esos Estados, en proporción a su número de habitantes.

Por otra parte, la progresión en nuestro uso de métodos informáticos, permite detectar con mayor exactitud aquellas quejas que, aun reuniendo las características de una queja individual, según el artículo 15 de la Ley del Defensor del Pueblo, en realidad, han de agruparse como colectivos por la identidad de su pretensión. Estas quejas, así agrupadas, a efectos de unificar su tratamiento, han sido especialmente numerosas durante el año 1985, un cálculo aproximado de la cifra de 55.000 quejas individuales que al ser reunidas en varios colectivos no figuran en la estadística como quejas, pues sólo consta el único número que corresponde a cada uno de los colectivos a que pertenecen.

Por otra parte, ha de ponerse de relieve que la referencia que, respecto al mejor conocimiento de las funciones y competencias del Defensor del Pueblo por parte de los ciudadanos, se hizo ya en el Informe de 1984, se ve confirmada en el presente año, confirmándose, asimismo, un mejor planteamiento y concreción en la formulación de las quejas ante la Institución.

Finalmente, el normal funcionamiento durante el año 1985 de los Comisionados Parlamentarios de Cataluña y Andalucía (Sindic de Greuges y Defensor del Pueblo Andaluz) ha influido en el número de las quejas recibidas procedentes de estas Comunidades, que han sufrido una disminución del 40 por ciento en ambos casos.

1.2. La evolución del registro de la Institución durante el año 1985, comparándolo con los dos años anteriores se refleja en los cuadros 1 y 2.

Estos cuadros suscitan las observaciones siguientes:

a) Respecto del cuadro 1 (Entradas en el Registro), los escritos complementarios son aquellos que se producen en la tramitación de las quejas, como consecuencia de la correspondencia del Defensor del Pueblo con los reclamantes y con los órganos de las Administraciones Públicas. Puede observarse la sensible estabilidad del número de escritos

complementarios recibidos, respecto del año anterior, Estos escritos, en el año 1985, han igualado prácticamente al número de quejas.

El aumento de escritos complementarios, en relación con las quejas es consecuencia del esfuerzo de profundización en el estudio de las quejas planteadas, que origina mayor correspondencia con petición de datos y precisiones respecto de la cuestión planteada y, consecuentemente, escritos de respuestas particulares y de la Administración.

b) En cuanto al cuadro II (Salidas de Registro) y haciendo exclusión de los acuses de recibo, que obviamente coinciden con las quejas registradas, se hace notar que se mantiene una alta proporción de salidas de documentos respecto de las entradas, lo que indica una progresión, aunque todavía no satisfactoria, en el tiempo de respuesta al reclamante.

CUADRO I

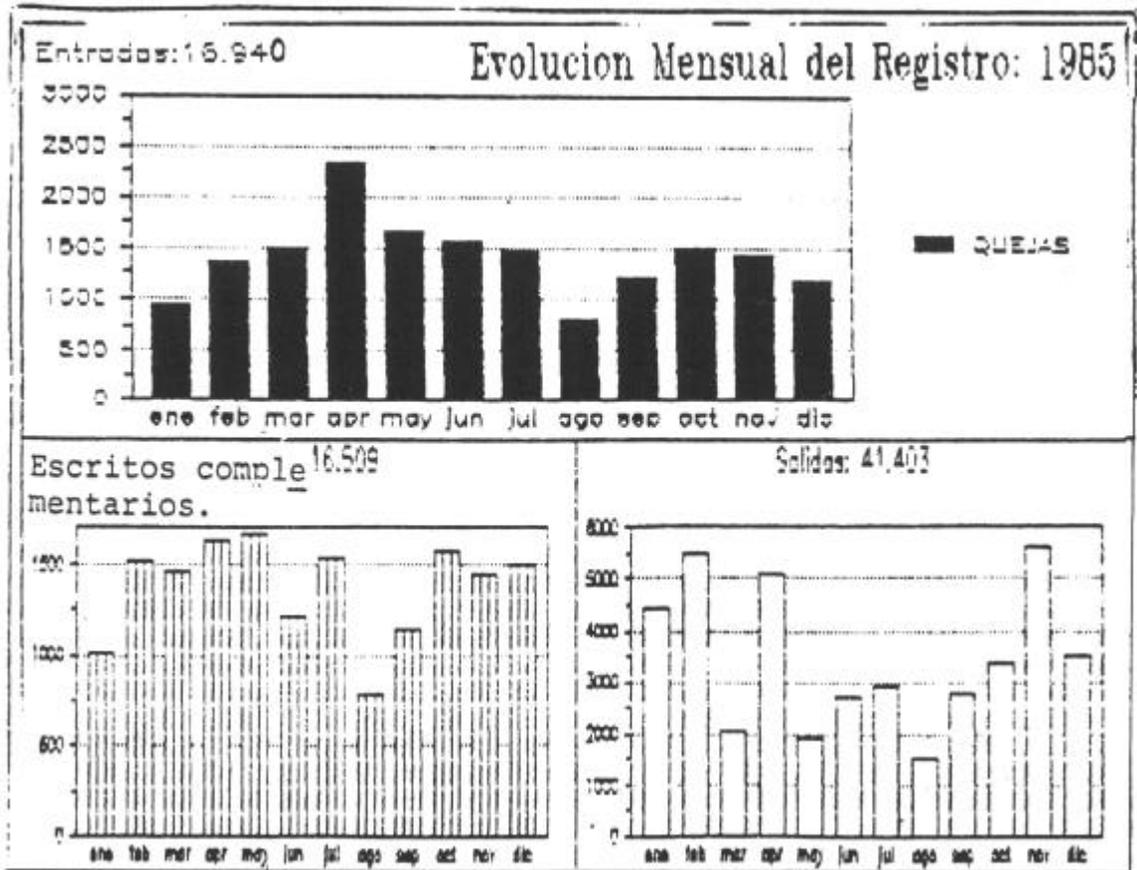
ENTRADAS EN EL REGISTRO			
	1983	1984	1985
Quejas recibidas	30.763	24.338	16.940
Escritos complementarios	5.823	16.965	16.509
Total	36.586	41.303	33.449

CUADRO II
SALIDAS DE REGISTRO

	1983	1984	1985
Acuses provisionales de recibo	30.763	24.500	16.940
Escritos de Tramitación	7.731	51.667	41.403
Total	38.494	76.167	58.343

La evolución por meses de entradas y salidas del Registro está reflejada en el siguiente gráfico.

GRAFICO I



1.3. Dentro de las funciones del Registro de la Institución, debe destacarse la actividad de la Oficina de Información.

Esta oficina realiza su labor, atendiendo a las numerosas consultas de ciudadanos que acuden personalmente, o mediante llamada telefónica, a nuestra Institución, planteando reclamaciones verbales, en cuyo caso se les asesora, e incluso se les ayuda a redactar su queja; o solicitando información sobre el estado de tramitación de su reclamación u otras cuestiones.

Las visitas personales atendidas durante el año 1985 alcanzan la cifra de 5.521. Las llamadas telefónicas atendidas, sobre las mismas cuestiones, por la oficina de información han rebasado durante el año el número de 8.000, aproximadamente.

2. Principales datos dimanantes del examen de las quejas recibidas

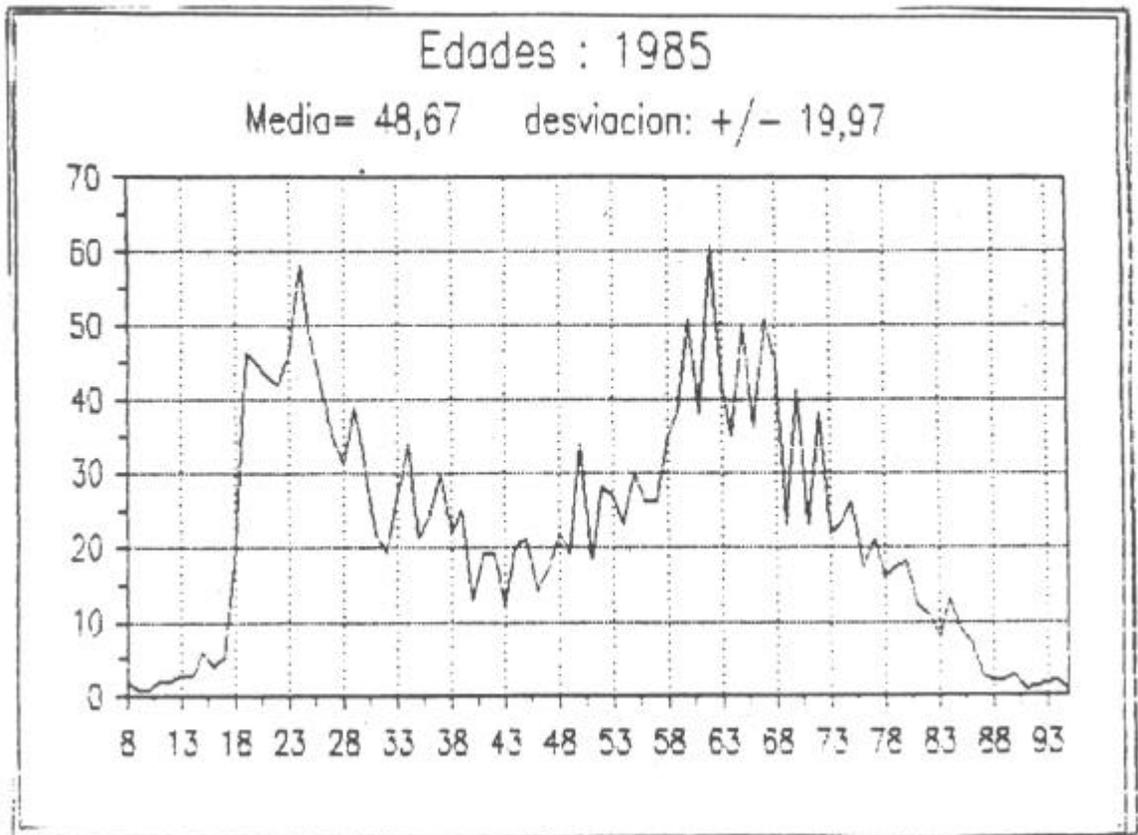
Siguiendo la pauta de los dos años anteriores se ha realizado un análisis de las quejas recibidas en 1985, con objeto de intentar una caracterización tipológica de las mismas y de los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo.

Este intento de aproximación sociológica, debe acogerse con las necesarias reservas, y de él se ofrecen únicamente algunos datos que se estiman significativos.

2.1. La edad media de los reclamantes sigue siendo alta (48,67 años), lo que se debe, fundamentalmente, al crecido número de personas que acuden al Defensor del Pueblo entre los cincuenta y ocho y los sesenta y ocho años. Este dato revela que los problemas derivados de la denominada «tercera edad» siguen incidiendo profundamente en el que hacer de la Institución.

No obstante, en relación con los dos años anteriores, la edad media de los reclamantes (58,3 años, en 1983; 50,7, en 1984, y 48,6, en 1985) disminuye de una manera evidente (casi diez años), lo que viene a indicar la disminución del peso específico de los problemas de pensiones, dentro del conjunto de las quejas recibidas en la Institución. Como en el informe anterior se hizo notar, en la distribución de las quejas por la edad de los reclamantes, las personas comprendidas entre los veinte y los treinta años figuran, inmediatamente, después del sector de los comprendidos entre los cincuenta y ocho y los sesenta y ocho años, respecto del número de reclamaciones, tal como se indica en el gráfico siguiente.

GRAFICO 3



2.2. En relación con el sexo de los reclamantes, el núcleo de varones que han presentado queja ante la Institución sigue siendo superior al de mujeres, aún cuando la diferencia ha disminuido en diez puntos.

GRAFICO 4

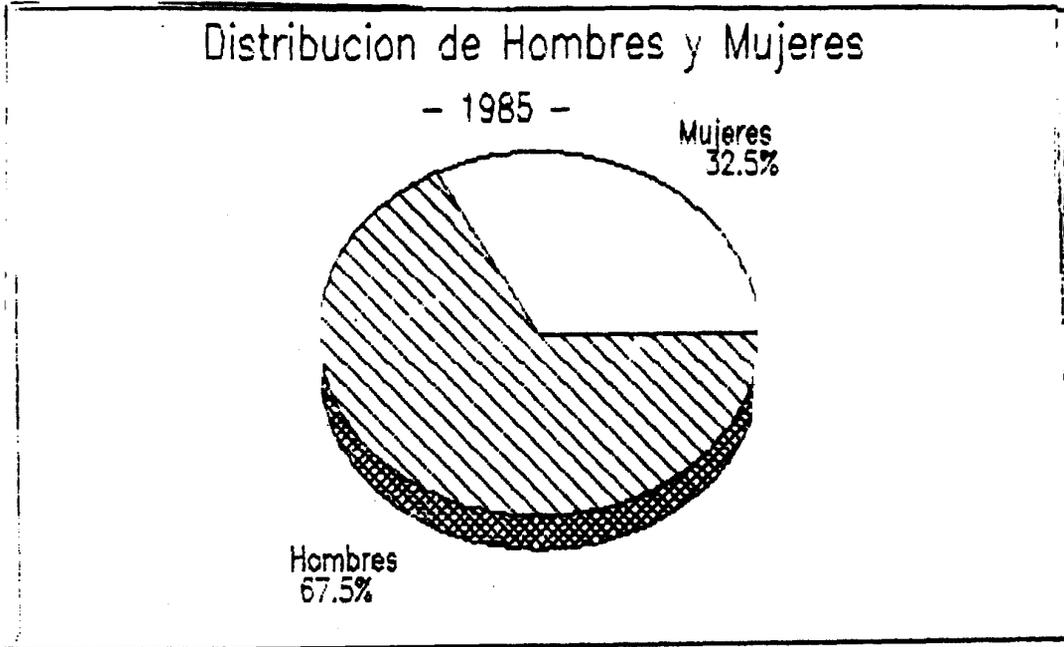


GRAFICO 5

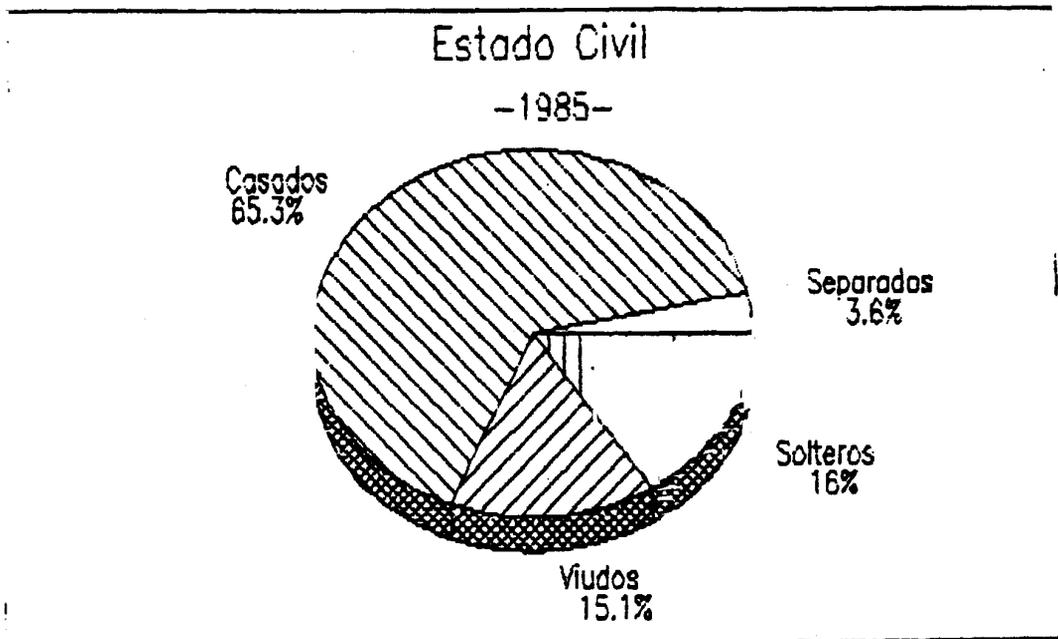
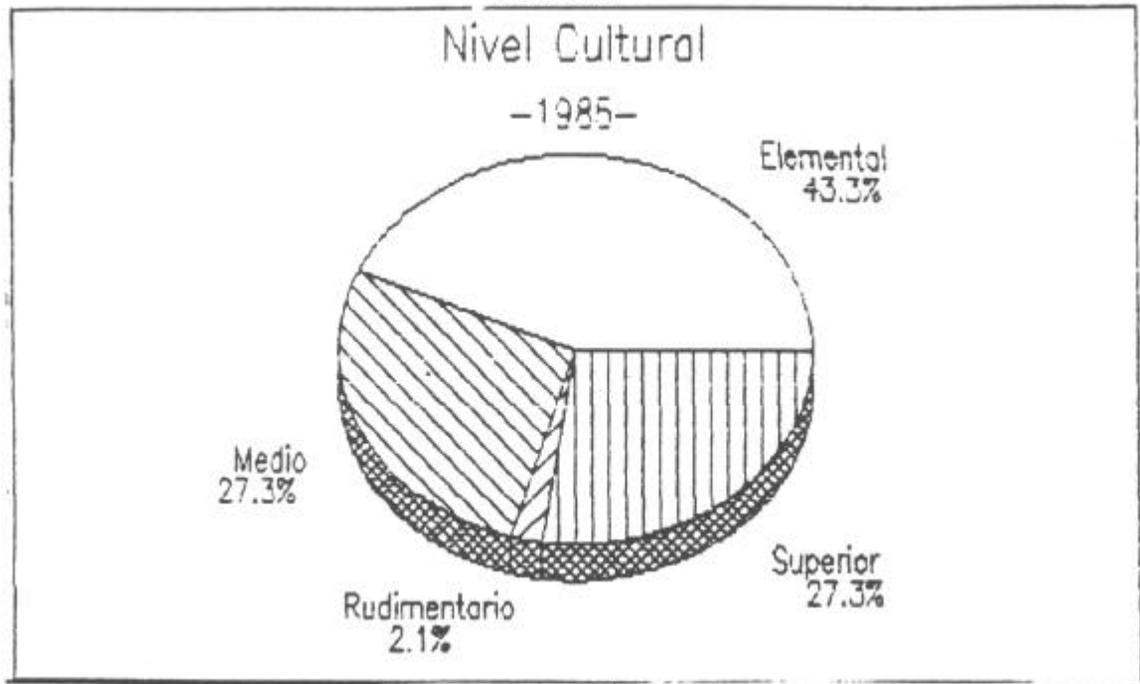


GRAFICO 6



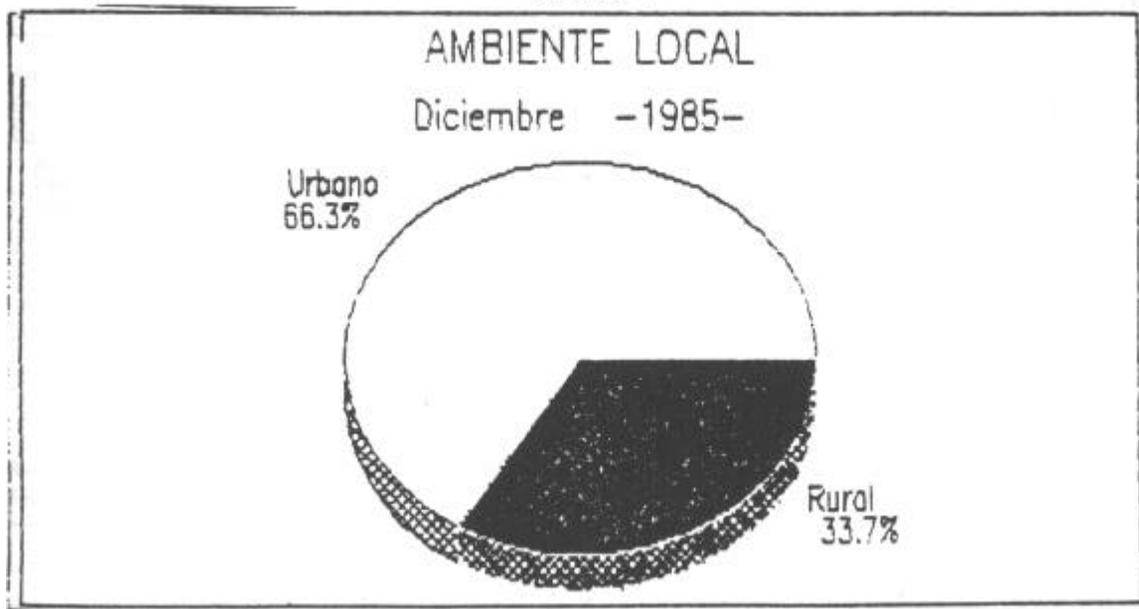
2.3. El estado civil de los reclamantes se divide en las categorías que se contienen en el siguiente gráfico, que es sensiblemente igual al correspondiente al año 1984.

2.4. Respecto del nivel cultural de las personas que se dirigen al Defensor del Pueblo, se observa, en confirmación de los que poseen estudios superiores y una disminución de la

rudimentario. No obstante, la mayor proporción relativa sigue correspondiendo, con gran diferencia, a quienes poseen un nivel cultural que puede calificarse de elemental.

2.5. Pudiera resultar de algún interés sociológico la procedencia clasificada en urbana o rural de las quejas recibidas en la Institución.

GRAFICO 7



2.6. La distribución de quejas por Comunidades Autónomas y Provincias ha sido en 1985 la siguiente:

CUADRO III
DISTRIBUCION DE QUEJAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS Y PROVINCIAS (En 1985)

ANDALUCIA

CUADRO II
SALIDAS DE REGISTRO

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Almería	180	08,44	1,08
Cádiz	372	17,45	2,23
Córdoba	242	11,35	1,45
Granada	230	10,79	1,38
Huelva	189	08,87	1,13
Jaén	188	08,82	1,13
Málaga	322	15,10	1,93
Sevilla	409	19,18	2,46
Total Comunidad Andaluza	2.132	100,00	12,79

ARAGON

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Huesca	94	17,12	0,56
Teruel	61	11,11	0,37
Zaragoza	394	71,77	2,36
Total Comunidad de Aragón	594	100,00	3,29

ASTURIAS

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Oviedo	529	100,00	3,17
Total Comunidad de Asturias	529	100,00	3,17

BALEARES

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Palma de Mallorca	223	100,00	1,34
Total Comunidad de Baleares	223	100,00	1,34

CANARIAS

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Las Palmas de gran Canarias	355	52,67	2,13
Santa Cruz de Tenerife	319	47,33	1,91
Total Comunidad de Canarias	674	100,00	4,04

CANTABRIA

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Santander	261	100,00	1,57
Total Comunidad Cántabra	261	100,00	1,57

CASTILLA-LEON

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Avila	76	5,93	0,46
Burgos	185	14,43	1,11
León	237	18,48	1,42
Palencia	120	9,36	0,72
Salamanca	202	15,76	1,21
Segovia	60	4,68	0,36
Soria	44	3,43	0,26
Valladolid	243	18,95	1,46
Zamora	115	8,97	0,69
Total Castilla León	1.282	100,00	7,69

CASTILLA-LA MANCHA				GALICIA			
PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %	PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Albacete	162	20,90	0,97	La Coruña	403	37,42	2,41
Ciudad Real	224	28,90	1,34	Lugo	221	20,52	1,33
Cuenca	88	11,36	0,53	Orense	102	09,47	0,61
Guadalajara	57	07,36	0,34	Pontevedra	351	32,59	2,11
Toledo	244	31,48	1,47	Total Comunidad de Galicia	1.077	100,00	6,46
Total Castilla-La Mancha	775	100,00	4,65				
CATALUNYA				MADRID			
PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %	PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Barcelona	1.234	72,80	7,40	Madrid	4.070	100,00	24,42
Gerona	141	08,32	0,84	Total Comunidad de Madrid	4.070	100,00	24,42
Lérida	104	06,14	0,62				
Tarragona	216	12,74	1,30				
Total Comunidad de Cataluña	1.695	100,00	10,16				
PAIS VASCO				MURCIA			
PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %	PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Alava	78	15,41	0,47	Murcia	362	100,00	2,17
Guipúzcoa	160	31,62	0,96	Total Comunidad de Murcia	362	100,00	2,17
Vizcaya	268	52,97	1,61				
Total Comunidad de Euskadi	506	100,00	3,04				
EXTREMADURA				NAVARRA			
PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %	PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Badajoz	289	39,21	1,73	Navarra	262	100,00	1,57
Cáceres	448	60,79	2,69	Total Comunidad de Navarra	262	100,00	1,57
Total Comunidad de	737	100,00	4,42				

LA RIOJA

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Logroño	107	100,00	0,64
Total Comunidad de La Rioja	107	100,00	0,64

REINO DE VALENCIA

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel autonómico %	Porcentaje a nivel nacional %
Alicante	474	35,22	2,84
Castellón	155	11,52	0,93
Valencia	717	53,26	4,30
Total Comunidad Valencia	84	100,00	0,51

EXTRANJERO

PROVINCIA	Número de quejas	Porcentaje a nivel institucional
Territorio Nacional	16.671	98,41
Extranjero	269	01,59
Totalidad de las quejas registradas	16,940	100,00

De los datos anteriores se infiere la siguiente distribución de quejas por 100.000 habitantes a cada Comunidad Autónoma, haciendo constar que las quejas colectivas, cualquiera que sea el número de personas que integran dicho colectivo, se computan como una sola queja.

CUADRO IV

Comunidades Autónomas	Quejas
1. Andalucía	34,40
2. Aragón	45,91
3. Asturias	46,81
4. Baleares	33,78
5. Canarias	49,34
6. Cantabria	51,17
7. Castilla-León	50,47
8. Castilla-La Mancha	46,96
9. Cataluña	29,94
10. Extremadura	69,52
11. Galicia	38,32
12. Madrid	86,88
13. Murcia	37,70
14. Navarra	51,37
15. Rioja (La)	42,80
16. Valencia	36,87
17. País Vasco	23,64
Media del Conjunto Nacional	45,64

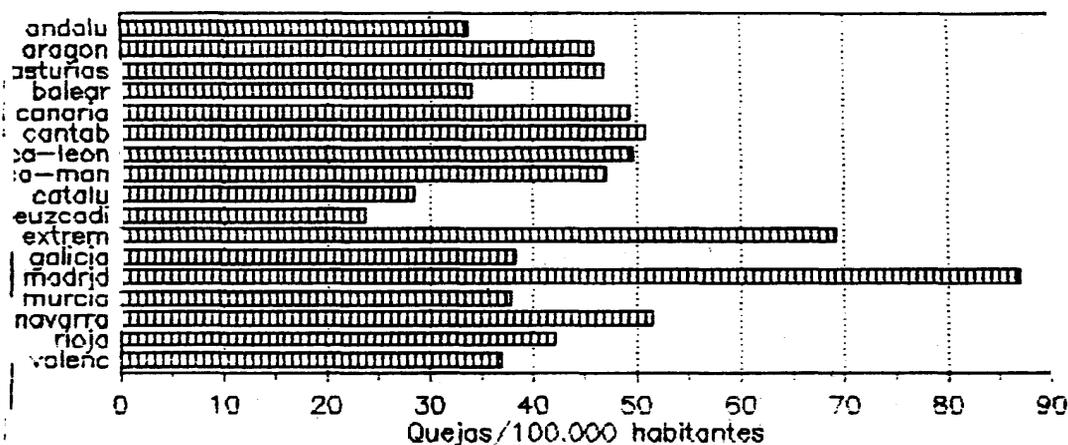
La existencia de quejas contabilizadas como colectivos impiden deducir de este cuadro el número de personas que se han dirigido en cada comunidad, al Defensor del Pueblo.

Las Comunidades de las que procede una aportación de quejas superior en proporción a sus habitantes son, como se observa en el cuadro anterior y gráfico siguiente, Madrid, Extremadura, Navarra, Cantabria, Castilla-León y Canarias. Por el contrario, aquellas de donde proceden menor número de quejas son País Vasco, Cataluña, Baleares y Andalucía.

Respecto a Cataluña y Andalucía es de hacer notar la existencia ya comentada, de Comisionados de los respectivos Parlamentos: Sindic de Greuges y Defensor del Pueblo Andaluz.

GRAFICO 8

Distribucion por Autonomias Quejas/100.000 habitantes - 1985 -



3. Distribución de quejas por materias y áreas

La distribución de quejas recibidas en 1985 es la siguiente:

CUADRO V

DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR AREAS ADMINISTRATIVAS QUEJAS POR AREAS Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL

	Numero de quejas	Respecto del total
1. Presidencia y Asuntos Exteriores	1.779	10,50
2. Defensa e Interior	1.300	7,67
3. Justicia	3.392	20,02
4. Economía, Comercio, Agricultura, Pesca e Industria	1.287	7,59
5. Administración Territorial y Local	1.930	11,39
6. Trabajo	1.234	7,28
7. Sanidad y Consumo	663	3,91
8. Seguridad Social y Bienestar	2.447	14,44
9. Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda	809	4,77
10. Turismo y Comunicaciones	328	1,93
11. Educación y Cultura	1.375	8,11
12. General	396	2,33
Total	16.940	100,00

Respecto de esta distribución de quejas por Arcas administrativas interesa comentar los siguientes aspectos:

a) El área con mayor número de quejas ha sido, por segundo año consecutivo, el Area de Justicia que ha llegado a recibir más del 20 por ciento de la totalidad de las quejas formuladas, con una progresión porcentual clara (12,38 por ciento en 1983, 16,04 por ciento en 1984 y 20,02 por ciento en 1985) en los tres años de funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Como en el año anterior, un buen número de estas quejas plantean cuestiones de naturaleza jurídico-privada ajenas a la competencia de la Institución, de acuerdo con la Ley Orgánica por la que nos regimos. (Aunque es necesario el estudio de las cartas y respuesta al reclamante, según el artículo 17 de nuestra Ley Orgánica). En todo caso, las quejas referidas a la lentitud en el funcionamiento de la Administración de Justicia (demoras en el curso del proceso, en la ejecución de las sentencias, etc.) siguen siendo muy numerosas, sin que se haya observado disminución en este aspecto en 1985.

Es de notar, por otra parte, que de las quejas recibidas por el Área de Justicia, casi el 30 por ciento se refieren a cuestiones relacionadas con el régimen penitenciario.

b) Puede destacarse la disminución de quejas en el Area de Presidencia, disminución importante respecto del año 1984 (del 20,69 por ciento de las quejas totales en 1984 al 10,50 en 1985); el menor número de quejas está claramente justificado, ya que, como quedó reflejado en el Informe del año pasado, gran número de quejas recibidas en este Area en 1984 tuvieron como causa las medidas legislativas de reforma de la Administración Pública. Las quejas recibidas durante 1985 en este Area han vuelto a ser porcentualmente similares a las de 1983.

c) El Area de Seguridad Social y Bienestar Social, con un 14,44 por ciento del total de las quejas, muy similar al del año pasado, es la que ocupa el segundo lugar por el volumen de

reclamaciones recibidas.

La mejor información respecto de las competencias de la Institución en esta materia ha sido causa de la estabilización del número de quejas en este Area en los dos últimos años. No obstante, se hace notar que su, todavía, elevado volumen es indicativo de los muy graves problemas que tiene planteados el sistema de Seguridad Social en España que, naturalmente, repercuten sobre los ciudadanos.

d) Es notable el incremento porcentual de las quejas que corresponden al Area de Administración Territorial (5,79 por ciento del total en 1984 y 11,39 por ciento en 1985). Este aumento es consecuencia, sin duda, de la progresión en el paso de transferencia de competencias a las

Comunidades Autónomas dentro de la consolidación del modelo del Estado de las Autonomías.

e) Tal como sucedió en 1984, se ha observado un incremento en el número e importancia de las quejas relativas a los aspectos de «libertades públicas», o derechos cívicos, es decir, los que afectan a los derechos fundamentales contenidos en el capítulo segundo del Título Primero de la Constitución.

Sin embargo, y este aspecto sigue siendo de singular relieve, las quejas que se refieren a los «derechos económicos, sociales y culturales» (capítulo tercero del

mismo título I) siguen siendo el contingente principal de las recibidas por el Defensor del Pueblo, y ello evidencia que la acción de las Administraciones Públicas debe volcarse en la protección y realización efectiva de esos derechos.

f) Finalmente, las solicitudes para que sean interpuestos por el Defensor del Pueblo recursos de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional, ha sufrido un incremento muy notable durante el año 85.

La importancia del estudio y resolución de estas peticiones, que han ocupado una parte muy importante del trabajo de la Institución durante este año, no queda reflejada en los cuadros y gráficos de este capítulo, ya que en ellos se registran las peticiones de recursos como un número más dentro de las quejas recibidas.

En otro apartado de este Informe se expone detalladamente la actuación del Defensor del Pueblo, respecto al ejercicio de la legitimación activa que le reconoce el artículo 162 de la Constitución Española para interponer dichos recursos.

En los gráficos siguientes se representa la distribución de quejas por áreas, así como su evolución en los tres años de funcionamiento de la Institución.

GRAFICO 9

Quejas por Areas - 1985 -

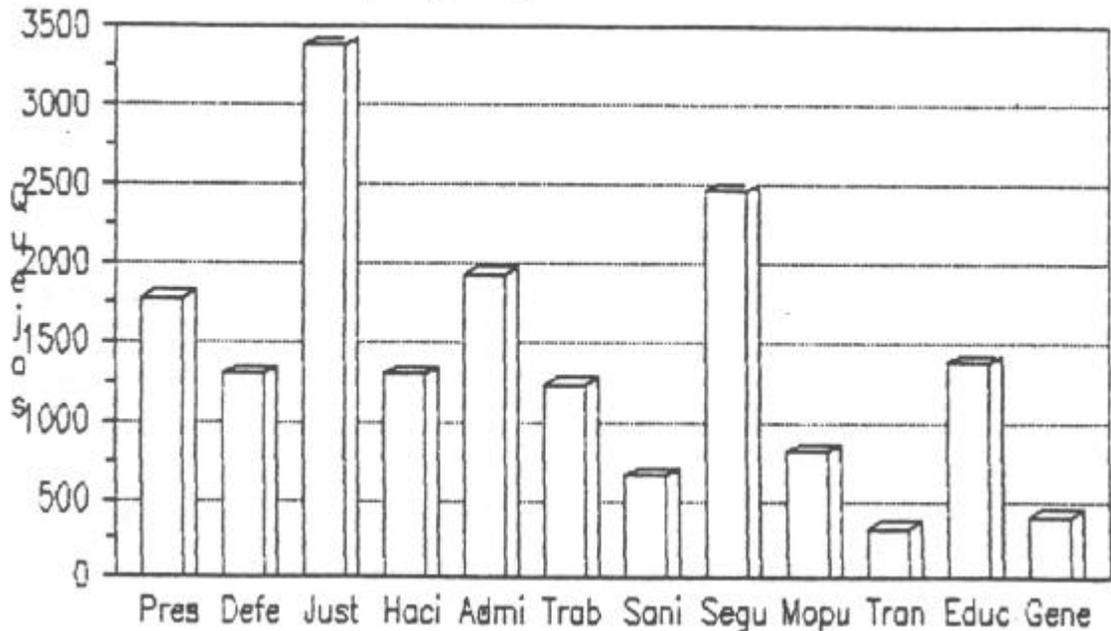
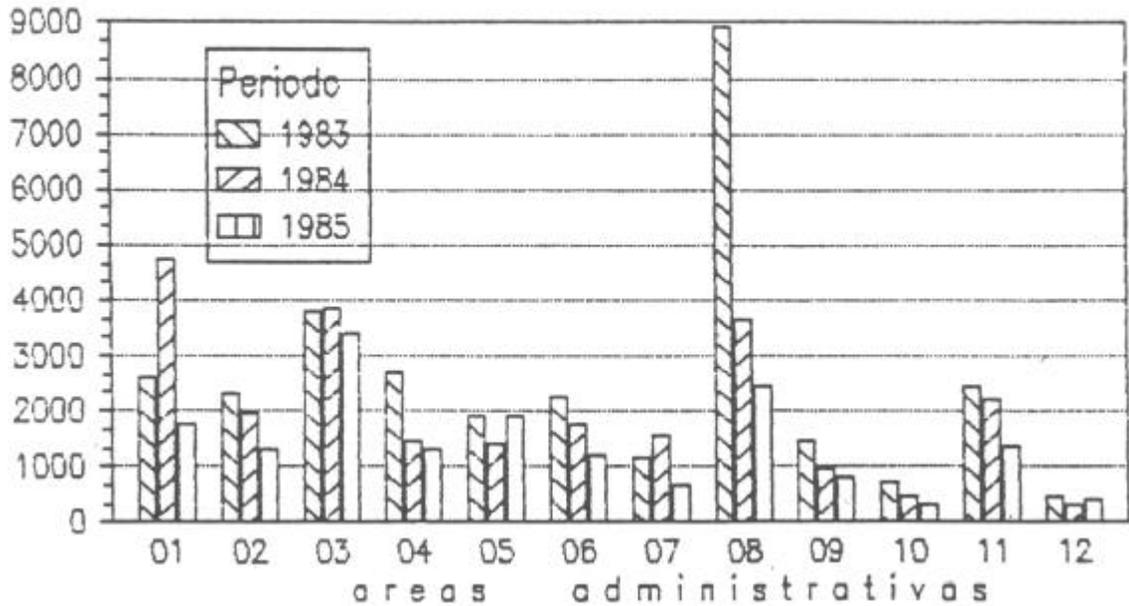


GRAFICO 10

Evolucion de Quejas por Areas Periodo 1983-1985



4. Estado de tramitación de las quejas

4.1. Proporción de las quejas recibidas y estudiadas o evaluadas

Las quejas registradas durante el año 1985 suman, como se ha dicho, 16.940. A esta cantidad deben añadirse las 4.212 quejas procedentes del año anterior, y que quedaron pendientes de tramitación (según se refleja en el Informe presentado a las Cortes Generales). Así pues, las quejas a tramitar en 1985 ascienden, realmente, a 21.152.

De dichas quejas, han sido estudiadas y evaluadas en este año la totalidad (4.212) de las correspondientes a 1984, más 13.502 de las correspondientes a 1985, lo que supone un total de 17.714 quejas evaluadas y tramitadas durante el año, que representan el 83,73 del total, quedando las restantes para su tramitación en 1986.

CUADRO VI

Quejas pendientes de tramitación ante la Administración Pública en 1984	4.212
Quejas registradas en 1985	16.940
Quejas a tramitar en 1985	21.152
Quejas estudiadas y evaluadas en 1985	17.714
Quejas pendientes de evaluación para 1986	3.438
Porcentaje quejas estudiadas y evaluadas	83,73 %
Porcentaje quejas pendientes evaluación y Tramitación	16,27 %

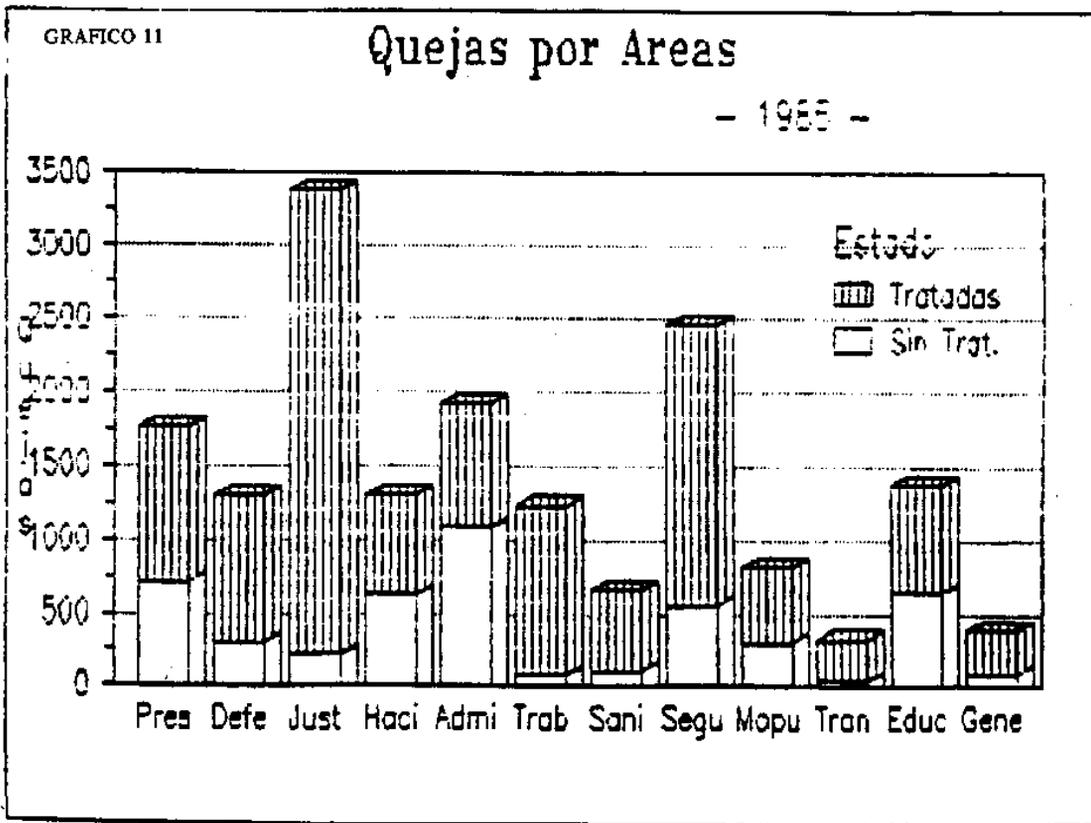
4.2. Proporción de quejas admitidas a trámite ante la Administración y quejas no admitidas

Se consideran quejas admitidas a trámite ante la Administración aquellas que, por reunir los requisitos, que se establecen en el artículo 54 de la Constitución y los artículos 1, 9 y 15 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige el Defensor del Pueblo, obligan a la Institución a promover investigación sobre los supuestos en que se basa la reclamación, tramitándolas ante los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas.

Por el contrario, las quejas no admitidas a trámite» son aquellas que, al no reunir los expresados requisitos, no pueden ser formalizadas ante las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que, en cumplimiento de lo que dispone la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, en su artículo 17, se informe al reclamante si sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que, a su entender, hubiese alguna, y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes».

La admisión de la queja implica su estudio y evaluación, tal como ha quedado expresado en el cuadro anterior, y seguidamente se formaliza ante la Administración Pública afectada.

En el siguiente gráfico se especifica la situación por Areas, precisando el estado de tramitación de las quejas registradas en 1985 (ya que, como queda especificado, las quejas pendientes de evaluación en diciembre de 1984 han sido también tramitadas en su totalidad).



4.3. Quejas evaluadas y no admitidas a trámite

El número de quejas que una vez estudiadas y evaluadas no se admiten a trámite sigue siendo muy elevado en 1985. Son muy escasas las quejas que se rechazan por incumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, ya que se procura subsanar los defectos estableciendo comunicación directa con el reclamante. La gran mayoría de las quejas no admitidas lo son por plantearse en ellas cuestiones que son ajenas a la competencia de la Institución, o por formular peticiones que no contienen reclamación alguna frente a las Administraciones Públicas, y respecto de los cuales el Defensor del Pueblo no puede servir de cauce, tal como se indicaba en el informe del pasado año. El estudio de las quejas indica que son aún muchos los ciudadanos que no conocen con precisión la forma de ejercitar sus derechos fundamentales, y ello pese al progreso observado en los dos últimos años, al que ya se ha hecho referencia.

Para remediar la indefensión que en muchos casos resulta de la falta de información del ciudadano sobre el alcance de sus derechos, el Defensor del Pueblo, aun no siendo la queja

de su competencia, hace uso de la facultad que le otorga el artículo 17.1 de su Ley Orgánica, informando al reclamante sobre los cauces más oportunos para ejercitar la defensa de sus derechos sin perjuicio de que el interesado utilice otros asesoramientos jurídicos y las vías de actuación que estime pertinentes.

La labor informativa que se realiza a través de las contestaciones a las quejas no admitidas, se complementa con la realizada por la oficina de información del Registro General, a la que ya se ha hecho referencia.

II. RELACIONES INSTITUCIONALES

1. Relaciones con las Cortes Generales

Las relaciones con las Cortes Generales, de las que el Defensor del Pueblo es Comisionado, han sido constantes y fluidas, por lo que procede expresar sincera gratitud al apoyo y estímulo recibidos.

1.1. Presentación del Informe correspondiente a 1984

El Defensor del Pueblo, en cumplimiento de los artículos

32 y 33 de la Ley Orgánica, en relación con el artículo 54 de la Constitución, elevó a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, el día 22 de mayo de 1985, el Informe correspondiente a la gestión cumplida durante 1984, siendo publicado el 27 de mayo en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

1.2. Examen del Informe 1984» en las Comisiones «ad hoc» del Congreso y del Senado

De acuerdo con las normas procedimentales se celebraron las sesiones, ante las Comisiones del Defensor del Pueblo del Congreso y del Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos del Senado, sucesivamente en una y otra Cámara, el día 2 de octubre de 1985.

a) En la Comisión del Congreso de los Diputados, tras la exposición oral del Informe por el Defensor, intervinieron los siguientes representantes de los Grupos Parlamentarios: señora Villacián Peñalosa, por el Grupo Vasco; señor Mardones Sevilla, por el Grupo Centrista; señor Durán Lleida, por Minoría Catalana; señor Gil Lázaro, por el Grupo Popular, y el señor Torres Boursault, por el Grupo Socialista. También formularon preguntas y solicitud de aclaraciones el señor Ruiz Soto, del Grupo Popular; los señores Cano Pinto, Del Valle Torreño, Ribas Prats, Creañes Molina y Escribano Reinoso, todos ellos del Grupo Socialista.

b) En la Comisión del Senado, después de la exposición oral del Defensor intervinieron los Portavoces de los Grupos Parlamentarios: señor Azkárrega Rodero, por el Grupo Nacionalista Vasco; el señor Oliveras i Terradas, por el de Cataluña al Senado; el señor Ramón Fajarnés, por el Grupo Popular, y la señora Delgado Morais, por el Grupo Socialista. Formularon diversas preguntas y pidieron algunas aclaraciones los Senadores: señor Cuña Novas, del Grupo Socialista; señor Macías Santana, del Grupo Popular; señora Viniegra Cansado, señor Borrás Serra y señor Quintanilla Fisac, todos del Grupo Socialista.

1.3. Sesiones dedicadas al Informe en los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado

El 25 de octubre de 1985 se celebró Sesión del Pleno del Congreso de los Diputados, en la que de acuerdo con el artículo 33.4 de la LODP, el Defensor del Pueblo expuso un resumen del Informe de 1984. Tras su informe, intervinieron como representantes de los diversos Grupos Parlamentarios los Diputados: señora Gorroño Arrizabalaga, en nombre del Grupo Vasco; señor Nuñez Pérez, en nombre del Grupo Centrista; señor Durán Lleida, en nombre de Minoría Catalana; señor Gil Lázaro, en nombre del Grupo Popular, y señor Díaz, en nombre del Grupo Socialista.

Finalmente, el 7 de noviembre del mismo año celebró sesión el Pleno del Senado; y, tras la exposición oral del Defensor del Pueblo, hicieron uso de la palabra, en representación de sus respectivos Grupos: el señor Oliveras i Terradas, por Cataluña al Senado; señor Azkárrega, por el Grupo Nacionalista Vasco; señor Ramón Fajarnés, por el Grupo Popular, y señora Delgado Morais, por el Grupo

Socialista.

De todo ello hay detallada constancia en los Diarios Oficiales de ambas Cámaras.

1.4. Comparecencia extraordinaria ante la Comisión del Defensor del Pueblo

A solicitud del Grupo Parlamentario Popular, se reunió la Comisión del Defensor del Pueblo, el día 20 de marzo de 1985, para informar especialmente en relación con:

- Los afectados por el Síndrome Tóxico.
- La defensa de españoles condenados a prisión en el extranjero.
- La problemática general de la marginación social en España.
- La problemática de rehabilitación y reinserción social de los toxicómanos.
- La defensa de los españoles desaparecidos en América.

Tras la exposición oral hecha por el Defensor hicieron uso de la palabra, en representación de sus respectivos Grupos Parlamentarios: la señora Gorroño Arrizabalaga, por el Grupo Parlamentario Vasco; el señor García Agudín, por el Grupo Centrista; el señor Gil Lázaro, por el Grupo Popular, y el señor Torres Boursault, por el Grupo Socialista.

2. Relaciones con los Comisionados Parlamentarios de las Comunidades Autónomas. Simposio de Ombudsmen europeos

2.1. Las relaciones institucionales con los Comisionados Parlamentarios se han intensificado durante el año 1985, siendo muy frecuentes los contactos e intercambio de experiencias y datos entre el Defensor del Pueblo y las Instituciones autonómicas similares en funcionamiento: Sindic de Greuges y Defensor del Pueblo Andaluz.

Estas relaciones se han caracterizado por la mayor cordialidad y deseo de cooperación y han estado presididas en todo momento por la intención de lograr una mayor eficacia en la coordinación de sus respectivas funciones.

2.2. Durante el año 1985 se han promulgado las leyes correspondientes a tres Comisionados Parlamentarios, figuras similares al Defensor del Pueblo en el ámbito de sus respectivas Comunidades Autónomas. Así: la Ley 1/1985, de 27 de diciembre de 1984 (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Canarias» el 7 de febrero de 1985), por la que se aprueba la figura del Diputado del Común; la Ley 3/1985, de 27 de febrero, aprobada por el Parlamento Vasco, por la que se crea y regula la institución del Ararteko; y la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

Finalmente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

Esta última Ley ha sido recurrida ante el Tribunal

Constitucional por el Parlamento de Cataluña.

3. Simposio de Ombudsmen europeos

Como consecuencia del acuerdo adoptado en la III Conferencia Internacional de Estocolmo, tuvo lugar durante los días 3, 4 y 5 de junio de 1985, un Simposio de Ombudsmen Europeos, cuyo tema general fue «La Contribución del Ombudsman a la Renovación de la Conciencia Cívica en la Europa de Hoy».

Las sesiones tuvieron lugar en el Palacio del Congreso de los Diputados, presidiendo el acto de apertura el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno español.

Asistieron a este Simposio 42 Ombudsmen, Comisionados Parlamentarios y titulares de Instituciones afines, correspondientes a Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Liechtenstein, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Venezuela; la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud comisionaron a sus respectivos Ombudsmen.

Por parte de España asistieron el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo Andaluz.

En la primera sesión del Simposio, presidida por el doctor Franz Bauer, Ombudsman de Austria, actuó como ponente el Mediador de la República Francesa, doctor Robert Fabre, que disertó sobre el tema «El Ombudsman y la Educación Cívica», actuando, a continuación, como comentaristas los doctores Niels Eilshou Holm, Ombudsman de Dinamarca, y Jacques Vontobel, Ombudsman de Suiza.

En la segunda sesión, presidida por el doctor Richard Barrowclough, Comisionado Parlamentario del Reino Unido, actuó como ponente Per-Eric Nilsson, Ombudsman Parlamentario de Suecia, que disertó sobre el tema «La Formación Permanente y la Información de los Ciudadanos», actuando como comentaristas los doctores Michad Milis, Ombudsman de la República de Irlanda, y Angelo Almeida Ribeiro, Provedor de Justicia de Portugal.

La tercera y última sesión, presidida por el doctor Jorma S. Aalto, Ombudsman Parlamentario de Finlandia, actuó como ponente don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, Defensor del Pueblo de España, que disertó sobre el tema «La Conciencia Cívica y los Medios de Comunicación», actuando a continuación como comentaristas, los doctores Lisselotte Berger, Presidente del Comité de Peticiones de Alemania, y Audvar Os, Ombudsman Parlamentario de Noruega.

Concluidas las sesiones, un comunicado final resumió la problemática general del Simposio, destacando las conclusiones relativas a la nueva concepción del ciudadano, el alcance de sus derechos y obligaciones, así como la contribución que el Ombudsman ha llevado a cabo en la mejora de las Administraciones Públicas y la mejora de los servicios que afectan al ciudadano. Destaca, en este punto, la irrenunciable misión de los Ombudsmen de defensa de los derechos de los ciudadanos en relación con cualquier desviación de poder en que puedan incurrir los organismos de la Administración a la hora de gestionar los Servicios Públicos.

El acto de clausura del Simposio tuvo lugar en la sede del Senado y fue presidido por su Presidente.

Contribuyeron decisivamente al realce y brillantez del Simposio una serie de actos de carácter complementario llevados a cabo por Instituciones y Autoridades. Así, la Corona recibió a las delegaciones en una Audiencia especial; el Presidente del Gobierno, que pronunció el discurso de apertura del Simposio; el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio de Justicia; que organizaron diversas recepciones a los participantes y, en todo momento, el Congreso y el Senado, que contribuyeron con numerosas contribuciones al desarrollo general del Simposio.

2. Mesa redonda con los Ombudsmen europeos

Organizada por la Secretaría General del Consejo de Europa y en colaboración con el Defensor del Pueblo, tuvo lugar durante los días 5 y 6 de junio esta Mesa Redonda, en la que participaron Ombudsman, Comisionados Parlamentarios y titulares de Instituciones similares de los Estados Miembros del Consejo de Europa.

Las sesiones constituyeron una muestra de gran significación europeísta, en orden a la consolidación de la figura del Ombudsman como Institución a la que se confiere un relevante papel en el ámbito del sector público para la defensa de los derechos humanos, misión ésta que quiere ser exponente de una potencia jurídica común en el ámbito de una de las aspiraciones de mayor significación del Consejo de Europa.

III. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

1. Introducción

Durante el año 1985, ha sido muy elevado el número de escritos presentados ante esta institución solicitando la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en uso de las facultades conferidas por el artículo 162.1 a) de la Constitución, en relación con el artículo 32.1 de la Ley orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La legitimación del Defensor del Pueblo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad no tiene, desde el punto de vista legal, limitación alguna, por lo que, de oficio o a instancia de cualquier persona individual o jurídica, pueden ser recurridas todas las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, tanto aprobados por las Cortes Generales, como por cualquiera de las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas.

La decisión del Defensor del Pueblo sobre su interposición es libre e independiente, según su leal saber y entender, a tenor del artículo 29 de la expresada Ley orgánica 3/1981, cumplido el trámite de «conocimiento e informe» de la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la institución; según lo que establece el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado el 6 de

abril de 1983.

Dada la responsabilidad que el ejercicio de esta responsabilidad entraña, el Defensor ha procurado ceñirse a los criterios que quedaron expuestos en el primer Informe, de 1983, esto es, sustancialmente, buscar «armonizar la misión encomendada al Defensor del Pueblo de proteger las libertades y derechos básicos de cuantas personas, individuales o colectivas, a él acudan, y garantizar el respeto de todos los Poderes públicos a la Constitución y, de otro, la importancia, también, como imperativo constitucional, de no interferir en los cauces institucionales por donde se deben canalizar las discrepancias políticas, ni en la órbita legítima de actuación de los Poderes que la Constitución regula».

Los escritos que se reciben para la interposición de recursos de inconstitucionalidad (y que se registran también como quejas, según la terminología de nuestra Ley orgánica y que, como tales, están incluidas en los datos estadísticos anteriores, formando parte del epígrafe «Quejas registradas») son objeto, lógicamente, de una tramitación especial que, por su indudable importancia dentro de las actividades de esta institución, merece ser destacada.

a) En seis casos, el Defensor ha apreciado la existencia de motivos de presunta inconstitucionalidad con suficiente entidad para formular ante el Tribunal Constitucional las correspondientes demandas de recurso.

b) En otros supuestos, no se han apreciado suficientes razones para la interposición del recurso, pero entendiendo que la aplicación rigurosa de las normas denunciadas «podría provocar una situación injusta o perjudicial para los administrados», a tenor de lo previsto en el artículo 28.3 de nuestra Ley orgánica, se dirigieron «recomendaciones» al Gobierno y/o a las Cortes Generales para sugerir, en unos casos, que las normas fueran interpretadas de manera flexible o equitativa, y, en otros, para solicitar la suspensión momentánea de su aplicación.

c) En los casos en los que no se ha decidido la interposición del recurso y tampoco se han apreciado motivos para la formulación de una recomendación, se han estudiado, sin embargo, las presuntas causas de inconstitucionalidad alegadas por los solicitantes y se les han remitido escritos de contestación en los que se han expuesto las razones de la no interposición, sin perjuicio del respeto a las opiniones diferentes y a la posible utilización por los reclamantes de otras vías, previstas en el ordenamiento jurídico.

d) Ha habido, por último, un cierto número de solicitudes que han sido desestimadas por el hecho de referirse a Disposiciones legales ya vigentes, respecto a las cuales habían transcurrido los plazos que, para la interposición del recurso establece la Ley orgánica del Tribunal Constitucional o, que se referían a normas que por no ser leyes u otras disposiciones con fuerza de ley, no podían ser objeto de dicho recurso.

2. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos

1. Con fecha 27 de marzo se interpuso el recurso de inconstitucionalidad, solicitado por Don Manuel Zaguirre Cano, en representación de USO, (queja número 22.613/83

T), referente a las subvenciones establecidas a las organizaciones sindicales, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto» (contenido en la Sección 19, Servicio 01, (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/84, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1985 («B. O. E.» 3 1-12-84), por presunta vulneración de los artículos 28.1 y 7 de la Constitución Española.

Nuestra institución ya había recurrido en dos ocasiones y por los mismos motivos, la Ley 9/1983, de 13 de julio, de los Presupuestos Generales del Estado para 1983 y, la Ley 44/1983, de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 1984.

Sabido es que el Tribunal Constitucional, en Sentencia dictada el 14 de febrero de 1984, declaró inconstitucional el inciso señalado, en relación con los dos recursos presentados, razón por la cual y por los mismos motivos, en Sentencia de 13 de junio de 1985, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2, de agosto».

2. En igual fecha, se interpuso recurso de inconstitucionalidad, solicitado por don Alejandro Muñoz Revenga (queja número 3.446/85 ATL), contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, reguladora del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, y publicada el día 27 de diciembre de 1984 en el Boletín Oficial & la Comunidad de Madrid, por presunta vulneración del artículo 9.3, en relación con el 31.1 de la Constitución Española.

El Defensor del Pueblo, previo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Título u y Disposición Adicional de la citada Ley, por entender que se vulneraban los principios de seguridad jurídica y no confiscación.

El principio de seguridad jurídica, que reconoce nuestra Constitución en el artículo 9.3, exige el establecimiento de unas normas claras, ciertas e inequívocas; seguridad jurídica que en la actuación tributaria adquiere una gran relevancia, al configurarse como una de las garantías obtenidas en el conflicto histórico del ciudadano que ha de pagar los impuestos y la autoridad que los establece, recauda y gasta.

Este principio se entendió vulnerado por las siguientes razones:

a)Recaudación del recargo sobre el impuesto de la renta de las personas físicas

La LOFCA, en su artículo 19 establece tres modelos distintos de sistemas de recaudación, gestión, liquidación e inspección, según el tipo de tributo de que se trate. Si se considera que el recargo es un tributo propio, lo recaudará la Comunidad Autónoma, tal y como señala la Disposición Adicional cuarta de la Ley objeto del recurso. Si por el contrario se considera que el recargo no es un tributo propio, su recaudación corresponderá al Estado, tesis que, al parecer, mantuvo el Ministerio de Economía y Hacienda, a la vista de la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1985, por la que se

incluye en los modelos de declaración ordinaria y simplificada del IRPF, una casilla para que el sujeto pasivo cuantifique el importe del recargo autonómico.

La impugnada Ley 15/1984, en su Disposición Adicional cuarta, dispone que «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos relativos al recargo, se aplicarán en la forma que legalmente se determine y de acuerdo con las fórmulas de colaboración con la Administración Tributaria del Estado que las instrumenten, al amparo de lo establecido en el artículo 10 de la LOFCA».

Por ello, en el punto concreto referente a la recaudación del recargo sobre el impuesto del IRPF, se entendió que existía quiebra del principio de seguridad jurídica suscitado por la Disposición Transitoria cuarta de dicha Ley de la Asamblea de Madrid, en relación con la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1985 y artículo 19 de la LOFCA, pues, es obvio, que el sujeto pasivo del IRPF con domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad de Madrid no puede saber con claridad, de manera cierta e inequívoca, cuál es la Administración que puede exigir la recaudación del impuesto. Punto este importante a la hora de determinar ante quién presentar, en su caso, las reclamaciones económico-administrativas, en defensa de los derechos que los sujetos pasivos consideren afectados.

b) La determinación de la deuda tributaria

Se entendió que la Ley 15/1984, quebraba, además, el principio de seguridad jurídica por cuanto existen problemas importantes a la hora de la determinación de la deuda, que no se encuentran resueltos en la referida Ley. Así, si la declaración realizada por el sujeto pasivo fuese negativa, a devolver, no está resuelta la compensación con el recargo autonómico, que al aplicarse sobre la cuota líquida siempre será positivo. El sujeto pasivo afectado por dicha Ley no sabía si cuando hiciera la declaración de la renta, en el supuesto de que resultase negativa, podría compensar con el importe del recargo autonómico o, por el contrario, debería abonarlo, aunque las cantidades a devolver sean superiores al importe del recargo.

Se planteaba, en conexión con este problema, el de si la Administración del Estado puede compensar dos deudas (estatal y autonómica), que pertenecen a dos sujetos activos distintos y de distinta relación jurídica tributaria.

Por ello, se entendió que la aplicación de esta Ley, en su literal redacción, era inconstitucional, por afectar a la seguridad jurídica, especialmente necesaria en esta materia tributaria.

Existía, además, otra laguna normativa que afectaba al principio de seguridad jurídica, por no determinarse si el recargo autonómico se tendría en cuenta a los efectos de computar los límites a que se refiere el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que afectaba al período impositivo de ese año y, por tanto, al período impositivo gravado por el recargo autonómico.

No se encontraba resuelto, por tanto, en la Ley Autonómica si con la aplicación del recargo del 3 por ciento se podían superar los límites establecidos en dicha Ley

Presupuestaria.

c) Período de imposición y devengo del impuesto

Se planteaba si una Ley aprobada el 19 de diciembre de 1984 y que entró en vigor el 27 del mismo mes y año, día de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», es decir, tres días antes de la finalización del período impositivo, afectaba o no al principio de seguridad jurídica, al disponerse en la Ley 44/1978, reguladora del Impuesto sobre el IRPF, en su artículo 23, que «el período de la imposición será el año natural y el impuesto se devengará el 31 de diciembre de cada año».

Esta institución entendió que afectaba al principio de seguridad jurídica que el sujeto pasivo de esta relación, no supiera cuál sería el recargo sobre el IRPF que agravaría los rendimientos obtenidos durante el período impositivo.

El principio de no confiscación, que proclama el artículo 31 de la Constitución, es entendido por la doctrina como la garantía de que las contribuciones públicas absorban, por vía impositiva, tan sólo una parte de la propiedad y de la renta, entendiéndose que, fijado un límite, su transgresión quebraría ese principio. Es obvio que la fijación de la frontera entre el impuesto justo y el impuesto con alcance confiscatorio es fruto de una decisión del legislador, al establecerse la progresividad del sistema tributario, el tipo de capacidad económica, etc.

El legislador ha establecido en el artículo 27 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 (por la que se daba una nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 28 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre), que la cuota íntegra del IRPF no podrá exceder para los sujetos con obligación personal del 46 por ciento de la base imponible, ni conjuntamente, con la cuota correspondiente al impuesto sobre el patrimonio neto, del 70 por ciento de dicha base.

En consecuencia, si el recargo previsto en la Ley Autonómica no se tenía en cuenta para computar los límites antes indicados, se llegaría a una deuda tributaria por un mismo impuesto que, en algunos casos, superaría tales límites. En estos supuestos, se estaría ante una quiebra del principio de no confiscación del sistema tributario.

Tras la interposición del referido recurso, la Comunidad Autónoma de Madrid, suspendió la aplicación de la referida Ley, hasta tanto dicte sentencia el Tribunal Constitucional.

Paralelamente a la presentación del recurso, se remitió una «sugerencia» al excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda, aún no contestada, en la que se le solicitaba que se «valore la oportunidad de no proceder a la recaudación del citado recargo, en tanto persista la situación de confusión del ámbito legal en el que ha de sustentarse la competencia recaudatoria del Estado en relación con dicho recargo, lo que en ningún caso ha de ser obstáculo para el riguroso cumplimiento por parte de los ciudadanos de las obligaciones tributarias que se deriven de normas legales en vigor».

3. Con fecha 28 de marzo, se interpuso recurso de

inconstitucionalidad contra la Ley 48/84, de 26 de diciembre, reguladora del derecho de objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, y contra la Ley orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y otros extremos, por presunta vulneración de los artículos 9.3, 10.1 y 2, 16.1 y 2, 18.1, 14, 30.2, 53.1 y 2.81 y 96 de la Constitución Española, solicitado por:

Asociaciones de carácter religioso: Plataforma de Cristianos por la Paz, con sede en Valencia (queja número 21.859/84); Juventud Obrera Cristiana de España, con sede en Madrid (queja número 21.881/84); Juventud Obrera Cristiana de Andalucía, con sede en Sevilla (queja número 1.553/85); Colectivo de Cristianos por la Paz de Madrid (queja número 1.606/85), don César Vidal Manzanares, Representante de los Ijzys; Iglesia Bautista Española, Iglesia Evangélica Bautista de Gracia, Sociedad Religiosa de los Amigos Cuáqueros, Iglesia Española Reformada Episcopal. Comunidad Cristiana, Comunidad Cristiana de los Hermanos Memoritas de España y Comunidad Cristiana Aula Abierta (queja número 3.164/85).

Asociaciones y colectivos de carácter civil: de promoción y defensa de los derechos humanos: Asociación Pro Derechos Humanos de España, con sede en Madrid (queja número 16.723/84); de movimientos de objeción de conciencia: diversos colectivos de objeción de conciencia (queja número 3.512/84); don Andrés de la Portilla García, en nombre propio y en el de un colectivo de objetores de conciencia post-servicio militar y excedentes de cupo (queja número 9.055/84); Movimiento de Objetores de Conciencia Internacional de Resistentes a la Guerra, con sede en Madrid (queja número 15.826/84); Grupo de Objetores de Conciencia de Baleares, Palma de Mallorca (queja número 16.062/84); Movimiento de Objetores de Conciencia de Cataluña (queja número 16.690/84); Asociación para la Objeción de Conciencia, con sede en Valencia (queja número 2.715/85), y Movimiento de Objetores de Conciencia de las Tierras de Ponent, Lérida (queja número 3.248/85).

Políticas y Culturales: Don Pedro Otaduy Ibáñez, en nombre propio y de otros compañeros excedentes de cupo o que se encuentran en situación de «reserva del Servicio Militar» (queja número 11.150/84); Fundació per la Pau, Comisión General de Justicia y Paz y Asociación para las Naciones Unidas en España (queja número 16.690/84); Consejo de la Juventud del Municipio de Madrid (queja número 20.25 1/84); Consejo Consultivo del Club de Amigos de la Unesco de Madrid (queja número 20.649/84); Asamblea de Cantabria por la Paz y el Desarme, con sede en Santander (queja número 24341/84); Consell de la Juventud de Barcelona (queja número 711/85); Alternativa no Violenta (queja número 1.652/85); Consell Nacional de la Juventud de Catalunya (queja 2.571/85); Coordinador General de la Juventud Comunista de Cataluña (queja número 2.572/85); el Colectivo denominado «Grupo de acción no Violenta» — GANV—, de Málaga, varias organizaciones que forman parte de la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas (Organización por la Paz de Salamanca, Comisión Anti OTAN —de Cádiz—, Colectivo Paz y Desarme de Zaragoza, etc., Juventudes Socialistas de Puertollano, Comité de Guinardó per la Pau i el Desarmament de Barcelona, Frente

de Lucha por la Paz de Madrid, Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España de Puertollano y varias asociaciones más (queja número 2.992/85).

Y numerosas personas individuales.

De otra parte, el día 22 de marzo, se recibió en la institución una comunicación del excelentísimo señor Presidente del Parlamento vasco, en la que se hacía constar que en el Pleno ordinario celebrado el día 22 del mismo mes, se aprobó una Proposición no de Ley, en la que se manifestaba que la citada Ley de 26 de diciembre de 1984 «es de dudosa constitucionalidad a la vista del contenido de los artículos 14, 16 y 30, entre otros, de la Constitución», y, considerando que dada la trascendencia de la cuestión «es oportuno que se pronuncie el Tribunal Constitucional, por lo que acuerda solicitar del Defensor del Pueblo la interposición del correspondiente recurso ante el citado Tribunal respecto de la Ley de 26 de diciembre de 1984».

Los motivos de inconstitucionalidad apreciados por el Defensor del Pueblo son, en esencia, los siguientes:

a) En primer lugar, se consideró la posible inconstitucionalidad de la Ley 48/1984, reguladora del derecho a la objeción de conciencia, por cuanto no revestía la naturaleza de orgánica, siendo así que el artículo 81 de la Constitución Española determina que han de tener este carácter aquellas normas legales que significan un desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

b) Posteriormente, se analizan algunos preceptos de la Ley 48/1984, que puedan adolecer de vicio de inconstitucionalidad por la forma de regular el procedimiento de solicitud de la objeción ante el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia.

El fundamento jurídico en que se basan estas consideraciones es que el derecho de objeción de conciencia es un derecho fundamental de la persona, proyección de la libertad de conciencia del artículo 16 de la Constitución y no, únicamente, una mera causa de exención de las obligaciones militares. A esta luz, se impugnan facultades atribuidas al Consejo Nacional de Objeción de conciencia, que puede analizar la congruencia de los motivos alegados por el posible objetor, y proceder a la declaración con carácter constitutivo, de aquella condición interiorizada de la persona.

e) Se señala la posible inconstitucionalidad de la mencionada Ley, en aquellos preceptos reguladores del procedimiento de objeción, referentes a la posibilidad de ampliar los razonamientos expuestos en las instancias e, incluso, solicitar informes de terceras personas u organismos, en contraste con los artículos 16.2 y 18 de la Constitución, en cuanto establece el primero el derecho fundamental a no declarar sobre la ideología, religión o creencias, garantizando el segundo el derecho a la intimidad de la vida personal y familiar.

d) Se analiza, seguidamente, la posible inconstitucionalidad por infracción del artículo 14 de la Constitución de la distinta duración del servicio militar y de la prestación social sustitutoria, con perjuicio para esta última, así como algunos aspectos diferenciadores existentes entre el régimen disciplinario y penal instaurado por la Ley orgánica 8/1984, para los objetores, en relación con el de los soldados.

e) Finalmente, se señala a la consideración del Tribunal Constitucional, la prohibición de la objeción de conciencia sobrevenida, aunque en este aspecto se valore, en sus justos términos, el otro bien jurídico digno de protección, esto es, el valor de la disciplina inherente a la Institución Militar.

4. Con fecha 29 de marzo, se interpone recurso de inconstitucionalidad (solicitado por don David Irigoyen de la Rasilla, queja número 2.760/85), contra el «inciso contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por ciento de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985 (sobre subvenciones a sindicatos) por la presunta vulneración de los artículos 28.1 y 7 de la Constitución Española, publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» de 31 de diciembre de 1984 y «B. O. E.» de 20-2-85.

Con posterioridad a la presentación del recurso, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 10/1985, de 12 de junio, por la que se modificaba dicha Disposición Adicional, redactándola del siguiente modo: «La Partida de Gasto denominada “Subvenciones Centrales Sindicales”, número de proyecto 21201, programa 21, línea 43820-4, Departamento de Industria, Comercio y Turismo, se distribuirá proporcionalmente a la representación de cada una de ellas en el ámbito de la Comunidad Foral».

Ante esa ecuánime decisión parlamentaria, nuestra institución, con fecha 11 de julio de 1985, por entender que habían desaparecido los motivos de inconstitucionalidad contra la referida Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, presentó escrito ante el Tribunal Constitucional, por lo que se desistía y apartaba del recurso interpuesto.

5. Con fecha 3 de octubre se presentó recurso de inconstitucionalidad, solicitado, entre otros, por la Comisión de Defensa de los derechos de la persona del Colegio de Abogados de Barcelona (queja número 12.583/85 DI) y por don Miguel Just Calvo (queja número 13.334/85), contra los artículos séptimo, octavo, veintiséis y treinta y cuatro de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España («B. O. E.» 3-7-85), por presunta vulneración de los artículos 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 53.2 de la Constitución Española.

Los fundamentos jurídicos eran, en esencia, los siguientes:

a) Los derechos y libertades de los extranjeros se encuentran garantizados por la Constitución, sin que la previsión contenida en su artículo 13.1, al determinar que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la Ley» suponga una desconstitucionalización de su posición jurídica, por cuanto la primera remisión de aquel precepto para fijar este status es al Título I del Texto Constitucional.

b) En aquellos casos en que resulte legítimo el establecimiento de restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos a los extranjeros, aquéllas no han de afectar al «contenido esencial» del derecho

constitucionalmente proclamado.

e) Hay que tomar en consideración, por otra parte, en relación a aquella configuración de los regímenes jurídicos aplicables a los extranjeros, que, según el espíritu de la Constitución, existen una serie de derechos, entre los que se incluye, fundamentalmente, el de libertad, como más inherente a la dignidad humana, que corresponden a la persona en cuanto tal, y no pueden ser objeto de restricciones discriminatorias, y otros, por el contrario, que se predicen de la condición de ciudadano o miembro de una comunidad política, y que pueden atribuirse, por esta razón, de manera diferenciadora a unas u otras personas, según revistan el carácter de extranjeros o nacionales.

d) Además, los derechos fundamentales, no revisten, únicamente, el carácter de derechos subjetivos de la persona, sino que también tienen la consideración importante de ser elementos esenciales de un ordenamiento objetivo, en cuanto éste se configura como marco de una convivencia justa, plasmada, en nuestro caso, en un Estado social y democrático de Derecho.

Una vez expuestas estas consideraciones básicas, se articulaban los siguientes motivos de posible inconstitucionalidad.

a) El primero hace referencia al contenido del artículo 26, punto 2, párrafo 2, en cuanto admite, en el curso del expediente de expulsión instruido al extranjero, el internamiento del mismo, como medida cautelar, en un establecimiento no penitenciario, por un tiempo de hasta cuarenta días, no obstante, la obligación, a cargo de la Autoridad gubernativa, de interesar tal medida de la Autoridad judicial.

Esta medida puede suponer que se concede a la Administración, en contra del artículo 25.3 de la Constitución, la posibilidad de imponer sanciones privativas de libertad, en un procedimiento cuya naturaleza administrativa no quedaba desvirtuada por la posible participación incidental y accesoria de la Autoridad del Juez, por cuanto ésta no revestía, en su configuración legal, el carácter de actividad jurisdiccional, ejercida con todas las medidas y garantías procesales que se desprenden del orden constitucional.

b) Posible inconstitucionalidad del artículo 7 de la misma Ley 7/1985, concerniente al derecho de reunión para los extranjeros, por cuanto, al establecer una configuración legal muy diferente de la establecida en el artículo 21 de la Constitución (en particular al exigir la autorización previa de la autoridad gubernativa para su celebración), afectaba al contenido esencial de ese Derecho fundamental.

c) El tercer motivo alude a la presunta inconstitucionalidad del artículo 8, punto 2, de la expresada Ley, sobre derecho de asociación, por cuanto faculta a la Autoridad administrativa para suspender, en ciertos casos, las actividades de una Asociación formada total o mayoritariamente por extranjeros, en contradicción con lo dispuesto en el artículo 22.4 de la Constitución, que exige una resolución judicial motivada para la adopción de tal medida. Se entendió que no hay razón suficiente para suprimir en este

supuesto el régimen de garantías jurídico constitucionales establecidas, en concreto la garantía de la atribución con carácter exclusivo al Poder Judicial, de suspender las asociaciones legalmente constituidas.

d) Finalmente, se impugnaba por inconstitucional el artículo 34 de dicha Ley 7/1985, que determina lo siguiente:

«Las resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros, serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes. En ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente Ley.»

Esta previsión —según la argumentación del recurso— afecta al derecho a la tutela judicial efectiva, que, consagrada en el artículo 24 de la Constitución, se ha de predicar también de los extranjeros.

6. Solicitado por don Florentino Ramos López (queja número 3.773/84), doña María Teresa Magán Martínez (queja número 7.213/84), don José L. Pérez Fernández (queja número 1.178/85), don Alejandro Casanova (queja número 9.275/85) y don José L. Pérez Fernández (queja número 13.397/85), el 8 de noviembre, se presentó recurso de inconstitucionalidad, contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical («B.O.E.» de 8 de agosto), por estimar que el mismo vulnera el artículo 81.1 de la Constitución Española, en relación con el artículo 53.1 y 28 de la misma.

El Defensor del Pueblo consideró que dicho párrafo 2.º adolece del presunto vicio de inconstitucionalidad, por las siguientes razones:

a) La Disposición Adicional tercera afecta al ejercicio de un derecho fundamental, en concreto, el garantizado en el artículo 28.1 de la Constitución.

b) Por ello, es de imperativa aplicación, a los efectos del desarrollo del derecho, no sólo la reserva legal prevista en el artículo 53.1, sino, fundamental y directamente, la reserva de Ley orgánica consagrada en el artículo 81.1 del texto constitucional.

e) Para que un Reglamento pueda desarrollar una Ley, en este caso orgánica, por afectar a derechos fundamentales, es necesario que éste contenga las bases que delimiten con precisión el objeto y el alcance de la delegación, fijando un «standard discernible», una directiva normativa precisa.

d) La Disposición Adicional tercera de la Ley orgánica de Libertad Sindical, infringe la Constitución en el punto comentado, al delegar en el Reglamento la determinación del concepto de «establecimientos militares», pues este aspecto ha de ser objeto de determinación expresa en la propia Ley, dado que de ello depende que quede afectado o no el «contenido esencial» del mismo.

Se trata de una disposición, en definitiva, no directamente aplicable, y un precepto deslegalizador, cuya finalidad radica en la posibilidad de abrir al Reglamento la regulación de una materia que, constitucionalmente, ha de ser objeto de

regulación por Ley orgánica.

Finalmente, también se señala, aunque indirectamente, la posible inconstitucionalidad del apartado 1.º de aquella Disposición Adicional, en relación al contenido del artículo 28.1 de la Constitución, en cuanto restringe, como cuestión de fondo, el ejercicio de la actividad sindical en los establecimientos militares.

En este aspecto sustantivo, que también puede ser objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, se aprecia la doctrina sentada por el propio Tribunal, referente a que los derechos fundamentales pueden ser limitados, en cuanto a su ejercicio, por la debida consideración de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos.

3. Peticiones de recursos de inconstitucionalidad no presentados y que dieron lugar a recomendaciones o sugerencias

3.1. Solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1985, de 23 de enero, de la Comunidad Autónoma de Madrid, constitutiva del denominado «Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares» (queja número 6.189/85).

La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 6 de mayo, adoptó el Acuerdo de no interponer el recurso solicitado, si bien decidió elevar al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid un escrito de sugerencias o recomendaciones a tener en cuenta en el desarrollo reglamentario de la Ley.

Las motivaciones básicas del Acuerdo desestimatorio de la petición de recurso fueron del siguiente tenor:

Primeramente, se efectuó una evaluación de la LCAM 1/1985, en relación con las normas constitucionales (artículos 148.1.3º, 149.1.8 y 23 CE) y estatutarias (artículos 26.10 y 27.1 de la Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero) de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid; llegándose a la conclusión de que la LCAM 1/1985 se adoptó con absoluto respeto a tales competencias y dentro de los límites impuestos por la legislación básica del Estado; la cual, según STC de 4 de octubre de 1982, se contiene en la legislación preconstitucional sobre la materia: Ley del Suelo de 1976; Ley de Espacios Naturales protegidos de 1975; por analogía, Ley 91/1978, reguladora del Parque Nacional de Doñana, etc.

El segundo aspecto examinado fue la incidencia de la LCAM 1/1985 sobre el derecho a la propiedad privada, garantizado por el artículo 33 de la Constitución; aquí radicaba, ciertamente, uno de los aspectos más complejos y delicados de la Ley objeto de análisis que establecía, al respecto, régimen jurídico especial caracterizado por los siguientes rasgos principales:

a) Se califican de utilidad pública los terrenos incluidos en el ámbito de la Ley a efectos expropiatorios; y se reconocen derechos de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid en todas las transmisiones de bienes y derechos relativos a dichos terrenos (artículos 3.1 y 2).

b) Se prevé la elaboración de un Plan rector de uso y gestión que incluirá las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado (artículo 11), y a base del cual se irán realizando ulteriores determinaciones para una o varias

de las zonas en que se divide el territorio afectado, a cuyo efecto se dictarán las pertinentes Ordenanzas de uso (artículo 12).

e) Ya en la misma Ley, se establece una distribución de siete zonas, algunas de ellas clasificadas como «suelo no urbanizable, especialmente protegido» (artículo 13.2), otras con importantes limitaciones o prohibiciones (artículos 17 a 21); y, con matices específicos, incluso en las zonas denominadas de transición y en las calificadas «a ordenar por el planeamiento urbanístico», se introducen importantes condicionamientos y cargas.

Sobre esa base, los reclamantes estimaban que tales preceptos quebrantaban el derecho fundamental de propiedad privada garantizado en el predicho artículo 33 de la Constitución democrática de 1978 y, a nivel inconstitucional, por el artículo 348 del vigente Código Civil. La institución mantuvo un criterio discrepante con los peticionarios del recurso fundamentando su posición con las siguientes consideraciones:

a) Aunque es patente que el artículo 348 del vigente Código Civil define la propiedad como «derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», no es menos notorio que admite esas limitaciones, siempre que se establezcan normas legales.

b) En lo que más directamente concierne al caso planteado por la LCAM 1/85, importa recordar que al promulgarse en España nuevas normas de Derecho urbanístico y, especialmente, la Ley del Suelo de 1956, relevantes tratadistas en materia jurídico-administrativa, pusieron de relieve que se trataba de la cristalización legal de una profunda evolución socioeconómica, con evidente incidencia en el concepto tradicional del derecho de propiedad, no hasta el punto de alterar sustancialmente la definición genérica del mismo, contenida en el artículo 348 del Código Civil, pero sí en el de sustituir la regulación jurídica del contenido de ese derecho cuando recae sobre un bien inmueble, tierra o suelo (artículo 350 del mismo Código), por otra nueva regulación material, en consonancia con la especial estructura de la ordenación urbanística.

Este criterio es patente en el artículo 76 de dicha Ley del Suelo, según el cual «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

c) A esa misma técnica jurídico-pública responde la LCAM 1/1985, aunque acentuando ciertamente las limitaciones y las cargas, lo que en sí mismo no es inconstitucional, siempre que se respete el «contenido esencial» del derecho de propiedad y se otorguen las compensaciones económicas o indemnizaciones pertinentes, con arreglo a la legislación básica del Estado.

d) Análogo criterio inspira el citado artículo 33 de la Constitución, que incluye el derecho de propiedad privada en su Título I (sobre derechos y deberes fundamentales de los españoles), cuya función social legítima determinadas limitaciones, cargas y obligaciones siempre que se produzcan en virtud de normas legales y que se respete el «contenido esencial del derecho», según categóricamente determina el

artículo 53.1 del texto constitucional.

e) Por otra parte, las limitaciones y otras cargas que la LCAM 1/1985 impone a los propietarios del suelo que resulten afectados, son congruentes en sí mismas con lo que determina el artículo 45.2 de la Constitución, que «confía a los Poderes Públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales», y con el artículo 128.1.c) y e), según el cual «toda la riqueza del país, en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general».

Finalmente, y al margen de otros puntos de interés, el Defensor del Pueblo hizo referencia al tema de las posibles indemnizaciones a los afectados por la LCAM 1/1985.

La cuestión es de indiscutible alcance, puesto que el artículo 33 de la Constitución establece categóricamente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Desde esta perspectiva entra, otra vez, en juego el concepto de «contenido esencial del Derecho», a la hora de su tutela o protección judicial, según resulta del tan reiterado artículo 53.1 de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, anteriormente indicada.

A la luz de esos principios y preceptos del ordenamiento jurídico-constitucional, tendría que producirse el desarrollo y la aplicación de la LCAM 1/1985, especialmente en lo que concierne a las Zonas A1, A2, B1, B2, B3 y T, descritas en el artículo 13.2 de dicha norma legal como «suelo no urbanizable, especialmente protegido», siempre que las limitaciones que impone el artículo 4 afecten al contenido esencial del derecho de propiedad, pues entonces deben ser objeto de indemnización equitativa, como incluso, establece la vigente Ley Estatal del Suelo en su artículo 87.

Con ese mismo criterio han de ser interpretados los artículos 3.3 y 3.4 de la LCAM 1/1985, en su referencia a la «utilización tradicional y consolidada de los predios». Es obvio que el Plan Rector de Uso y Gestión a que la Ley se refiere, cuando imponga vínculos no compatibles con lo que venía siendo dicha utilización tradicional y consolidada de los terrenos, deberá establecer una indemnización.

Similarmente, si se estima necesaria la expropiación de un bien, debe realizarse con arreglo a la vigente Ley de Expropiación Forzosa, que es de competencia exclusiva del Estado, según consagra el artículo 148.1, 8 y 23 de la Constitución.

Dado que la LCAM 1/1985 se enmarca en el contexto de todas esas normas, y su desarrollo habrá de ser congruente con ellas, no se estimó que en sí misma resultase inconstitucional.

Al mismo tiempo, la Junta de Coordinación consideró pertinente que el Defensor del Pueblo ejerciera la facultad que le confieren los artículos 28.1 y 30.1 de nuestra Ley orgánica y formulara una sugerencia encaminada a evitar que en el desarrollo reglamentario y en la aplicación de esta Ley, se produjeran situaciones injustas y perjudiciales para los administrados.

En el escrito de sugerencia dirigido al excelentísimo señor Presidente de la Comunidad de Madrid se sometió a su

consideración determinadas cuestiones, a la luz de los principios de seguridad jurídica, legalidad e irretroactividad de las normas, en la medida en que afecten al contenido esencial de derechos fundamentales, como el derecho de propiedad dentro de su función social, y a los problemas jurídicos de protección del medio ambiente, consagrados todos ellos en nuestra Constitución y en la legislación básica del Estado.

La correcta aplicación de estos principios constitucionales, no sólo evitará infracciones del ordenamiento jurídico vigente, sino que, además, contribuirá al perfeccionamiento técnico de las normas reglamentarias de desarrollo que la propia LCAM 1/1985 prevé, especialmente, en los siguientes aspectos:

a) Clarificación sobre la índole consultiva o decisoria de los futuros dictámenes del Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (artículo 7.º de dicha norma legal), así como los recursos pertinentes que puedan entablar las personas afectadas, con arreglo al ordenamiento jurídico vigente.

En efecto, en dicho precepto, el Patronato se describe «como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería y que deberá colaborar con ella en la aplicación de esta Ley, prestándole el asesoramiento necesario», y correspondiéndole, según el artículo 9, la facultad de informar preceptivamente sobre cualquier clase de actuaciones, trabajos, obras, aprovechamiento, etc., que se pretendan realizar en el ámbito de la Ley. Sin embargo, en otros preceptos de la misma, se condicionan determinadas actividades a la «expresada autorización del Patronato (y gr. artículos 14.2.a), b), d), e), h), i) y j); artículo 14.3.a); artículo 15.c); artículo 16.2; artículo 17.3...).

Pudiera apreciarse aquí una antinomia jurídica que, unida a la indeterminación del carácter vinculante o no vinculante de los informes preceptivos del Patronato, puede ocasionar inseguridad jurídica, que importa corregir en el desarrollo reglamentario de la Ley.

b) Alcance de las limitaciones al derecho de propiedad con función social que establece la LCAM 1/1985, en la medida en que afecten al contenido esencial en relación con el artículo 33.3 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y, en consecuencia, las indemnizaciones o compensaciones económicas, teniendo, igualmente, en cuenta lo que prescriben las leyes básicas del contenido esencial del Estado sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1966, Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

e) Contenido y orientaciones normativas del futuro Plan Rector de Uso y Gestión, así como las Ordenanzas de Uso a que se refiere el artículo 3 de la LCAM 1/1985, para su plena conformidad con lo dispuesto, no sólo en esta misma Ley, sino también en las reiteradamente señaladas normas legales del Estado.

d) Puesta en práctica del silencio administrativo positivo, en lo que concierne a la concesión de las autorizaciones de uso y aprovechamiento de los terrenos emplazados en el Parque Regional a los que la LCAM 1/1985 se refiere, por analogía con lo prevenido en el artículo 178.3 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y el Capítulo 5.1 del Reglamento

de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1972, de 23 de junio).

Sería justo emplear esa técnica, máxime cuando la LCAM 1/1985 establece un estricto sistema de intervención administrativa o de control preventivo sobre cualquiera de las actuaciones de los afectados (artículo 9.c) y, además, prevé diversas aprobaciones particularizadas respecto a las Zonas de Reserva Natural (artículo 14).

Se explica ciertamente que la LCAM 1/1985 trate de ejercitar una fiscalización previa de la actitud que se realice en la zona del Parque, para que no atente contra los intereses públicos, ni infrinja las normas legales reglamentarias que rigen ese espacio geográfico. Ahora bien, dada la extensión del mismo y la densidad de la población en varias de sus zonas, se aprecia una diferencia sustancial respecto a otros Parques Nacionales o espacios naturales protegidos en España, en zonas escasamente pobladas; y por ello, sería equitativo que se utilizara dicha técnica jurídico-administrativa del silencio administrativo positivo, preconizada por eminentes juristas, al glosar el artículo 95 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y que se recoge, precisamente, en el invocado artículo 178.3 de la Ley del Suelo, y en su Reglamento, aunque con las cautelas y actualizaciones convenientes.

e) Finalmente, importa también precisar ciertos aspectos del Plan Rector de Uso y Gestión (artículo 11 de la LCAM 1/1985) que indudablemente constituyen el instrumento básico para la ordenación del territorio y objetivo primordial de esta norma legal. Dicho Plan vinculará todas las utilidades de los titulares de derechos en el Parque y por ello es necesario que en el desarrollo reglamentario se enuncien, con la mayor concreción posible, los usos posibles del suelo, y «no solamente las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado», como indica dicho artículo 11.1 de la LCAM 1/1985.

Por fidelidad al artículo 9.3 de la Constitución, hay que evitar cualquier excesiva generalidad en esta materia en consecuencia, de las facultades discrecionales de los órganos administrativos. En este sentido, es importante la doctrina jurisprudencial sentada por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1980, respecto al Parque Nacional de Doñana, inspirada por el valor de la seguridad jurídica que consagra dicho artículo 9.3 de la Constitución.

3.2. Solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.

La solicitud de este recurso fue presentada por la Asociación de Aviadores de la República y por miembros representativos del extinguido Cuerpo de Carabineros de la República, acordándose, tras el correspondiente informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, no interponer el mismo ante el Alto Tribunal.

Aquellos colectivos denunciaban la presunta infracción del artículo 14 de la Constitución (y otros preceptos concordantes) al establecerse en dicha Ley 37/1984 una diferencia de trato entre los militares de la República, según

la fecha de incorporación al Ejército, es decir, con anterioridad o posterioridad al 18 de julio de 1936, con perjuicio para este último grupo.

Nuestra institución analizó el gradual proceso ampliatorio del alcance de las sucesivas normas de Amnistía, desde la Ley 46/1977, de 15 de octubre, así como las diferentes proposiciones de Ley presentadas por varios Grupos Parlamentarios, algunos informes emitidos por órganos consultivos del Estado y, fundamentalmente, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia (Sentencias 281/1982, de 26 de mayo, y 631/1983, de 20 de julio).

Sobre la base de ese detenido estudio, se decidió no interponer recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley 37/1984, sin mengua del respeto a cualquier opinión diferente y de las acciones concretas que los interesados pudieran ejercer contra los actos de desarrollo y de aplicación de la expresada norma legal.

Para tomar esa decisión se tuvieron en cuenta, en esencia, las siguientes consideraciones:

a) La amnistía aparece, en el ordenamiento jurídico, como un acto normativo que la Constitución prevé, motivado en fundadas razones morales y políticas, con la finalidad de cerrar, en este caso concreto, un capítulo fraticida de la vida de España.

b) Esta naturaleza de acto constitucional implica un cierto grado de discrecionalidad de los Poderes públicos en la concesión de la gracia, pero, una vez adoptada la voluntad política de concederla, su desarrollo ha de apoyarse en criterios estrictamente jurídicos.

e) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional confió al legislador la misión de analizar los diversos supuestos dimanantes de la guerra civil, a los fines de la amplitud de la amnistía y el Poder legislativo, en uso de esa atribución, estableció una diferencia entre los Militares y otras Fuerzas al servicio de la República, según su incorporación al Ejército en período de paz anterior al 18 de julio o en la fase bélica.

d) Ello no es óbice para que el Poder legislativo, en uso de sus atribuciones, pueda ampliar al futuro, los efectos de la amnistía, en cuanto a los concretos beneficios concedidos.

Habida cuenta de estas directrices, al mismo tiempo que se resolvía no interponer el recurso solicitado, y por hondas motivaciones de equidad, el Defensor del Pueblo decidió hacer uso de la facultad que le está reconocida en el artículo 28.2 de nuestra Ley orgánica y, en consecuencia, dirigió a los excelentísimos señores Presidentes de ambas Cámaras legislativas y al excelentísimo señor Presidente del Gobierno, sendas recomendaciones, que propugnaban la necesidad de proceder a una interpretación y desarrollo flexible y ecuánime de la expresada Ley 37/1984, de 22 de octubre.

Se recomendaba, en efecto, un criterio de generosidad en el desarrollo reglamentario de esta Ley, con el fin de superar los obstáculos que, años atrás, habían encontrado estos Militares para el reconocimiento de sus justos intereses.

Por otra parte, se señalaba la conveniencia de suprimir los plazos de prescripción establecidos para solicitar aquellos derechos, extremo éste que según se ha dicho, fue atendido posteriormente.

3.3. Solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1.2, 2.1, 2.2.b), 4 y 5 de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, por presunta violación de los artículos 9, 10, 14, 35.1, 39.2, 41, 43.2, 49, 50, 53 y 96 de la Constitución, solicitado por diversos Sindicatos y Asociaciones, así como distintas personas a título individual (quejas números 10.533/85, 10.79.9/85, 11.147/85, 11.709/85, 11.913/85, 12.167/85, 12.222/85, 12.272/85, 12.466/85, 12.685/85, 12.905/85, 13.433/85, 13.935/85, 14.182/85, 14.508/85 y 15.694/85).

La Junta de Coordinación y Régimen Interior no estimó suficientemente fundado hacer uso de la legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad, sin mengua, una vez más, del respeto a opiniones diferentes, y de las vías que, contra los actos administrativos de aplicación y desarrollo de dicha norma legal, puedan ejercer las personas afectadas.

Al mismo tiempo, la Junta de Coordinación consideró pertinente que el Defensor del Pueblo ejerciera la facultad que le confieren los artículos 28.1 y 30.1 de nuestra Ley orgánica y formulara a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación una Recomendación encaminada a evitar que en el desarrollo reglamentario y en la aplicación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, se produjeran situaciones injustas y perjudiciales para los administrados.

En dicha Recomendación se sugería la puesta en práctica de las siguientes medidas:

a) Proceder urgentemente a la ratificación del Convenio número 102, de la Organización Internacional del Trabajo, a fin de dar un contenido más efectivo a las obligaciones asumidas por nuestro Estado, al haber ratificado la Carta Social Europea y, en concreto, su artículo 12, apartados 2 y 3, no excluyendo aquellas Partes del citado Convenio relativas a las contingencias y situaciones que regula la Ley 26/1985, de 31 de julio.

b) Dictar las normas oportunas para que las pensiones causadas al amparo de lo previsto en la legislación anterior a la Ley 26/1985, de 31 de julio, se revaloricen con la misma periodicidad que las que se generen según lo dispuesto en dicha Ley; que la revalorización alcance a todas las pensiones, sin excepción alguna, y procurando que a todas las pensiones de la misma clase y cuantía se les aplique el mismo tratamiento revalorizador.

e) Rectificar, por medio de una norma legal, el supuesto de discriminación por razón de sexo, derivado del texto literal de la Disposición Adicional Tercera de dicha Ley 26/1985, según el cual, sin duda por error o inadvertencia, se mantiene la asignación «por esposa» para los pensionistas del sexo masculino, pero se omite el caso inverso, originándose así una patente desigualdad, contraria al artículo 14 de la Constitución.

d) Modificar el requisito establecido por el artículo 1.2. b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, para acceder a las pensiones asistenciales, de conformidad con las sugerencias formuladas en su día por esta institución al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

e) Elevar el límite de ingresos compatible con las prestaciones del Sistema Especial regulado por el Real

Decreto 383/1984, de 1 de febrero, dando así cumplimiento al contenido de la comunicación dirigida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a esta Institución, el 2 de junio de 1985.

f) Dictar la pertinente norma reglamentaria para que a los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años se les compute todo el período durante el que hayan de estar percibiendo el subsidio de desempleo hasta su conclusión por jubilación, a fin de que puedan cumplir el preceptivo requisito de cotización.

g) Incrementar la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos, regulado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, hasta el importe fijado para las pensiones asistenciales en la Disposición Adicional Cuarta de dicha Ley 26/1985, y con efectos desde el 1 de agosto de 1985.

h) Iniciar, de manera efectiva, y en concordancia con las laudables finalidades expuestas en el Preámbulo de dicha Ley 26/1985, la revisión conjunta de las diversas formas protectoras de tipo asistencial, de tal suerte que sea posible su integración en un nivel no contributivo de pensiones, a favor de aquellas personas que se encuentren en grave situación de necesidad y carezcan de recursos económicos suficientes para la subsistencia; impulsando así, de manera real y concreta, la transición hacia un nuevo modelo, universalista y unitario, de protección social, en plena coherencia con el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución.

En relación a las recomendaciones formuladas, ha de indicarse que la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 42/1986, de 10 de enero, sobre revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social en el ejercicio de 1986, interpreta las previsiones relativas a la asignación mensual «por esposa», que se contiene en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 26/1985, de 31 de julio, en el sentido de asignación mensual «por cónyuge».

De otro lado, por Real Decreto 2275/1985, de 4 de diciembre, se procedió a fijar la cuantía mensual del subsidio de garantía de ingresos mínimos, regulado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, en 12.000 pesetas, así como la del subsidio por ayuda de tercera persona, en 6.000 pesetas, ambos con efectos de 1 de agosto de 1985.

3.4. Solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9.º del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica (supresión de la prórroga forzosa en los arrendamientos urbanos).

Los formulantes de la petición fueron los siguientes:

— Secretaría de Relaciones Unitarias de CC.OO. (queja número 6.313/85).

— Asociación de Vecinos «Francisco Javier Sauquillo» y Coordinadora de Derechos Humanos (queja número 5.822/85).

— Asociación de Vecinos «La Defensa», del pueblo de Vallecas y Portavoz de Acción Social Vecinal (queja número 5.822/85).

— Asociación de Vecinos Cuatro Caminos-Tetúan y Portavoz de la Coordinadora Vecinal Popular (queja número 5.822/85).

— Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona

(queja número 9.432/85).

Con independencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, se solicitaba que el Defensor del Pueblo efectuase una recomendación al Grupo Socialista del Congreso de los Diputados o, directamente, a este último, con el fin de que no se produjese la convalidación legislativa del Real Decreto-ley mencionado, en lo que se refiere a la supresión de la prórroga forzosa en los arrendamientos urbanos.

En cuanto a las razones jurídicas en que se basaba la solicitud de recurso, pueden concretarse de esta forma:

— No existe «la extraordinaria y urgente necesidad» que exige el artículo 86 de la Constitución Española para modificar por Real Decreto-ley el artículo 47 del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.

— La supresión de la prórroga forzosa que supone «la abolición del esencial derecho a la estabilidad en viviendas y locales arrendados», es contraria a varios derechos y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título 1 de la Constitución. En el caso planteado, los artículos 39.1 (protección social, económica y jurídica de la familia), 40.1 (establecimiento de las condiciones favorables para el progreso social y económico), 47 (derecho a vivienda digna y adecuada), 51 (defensa usuarios), etc.

La pretensión de que se recomendase la no convalidación del Real Decreto-ley no fue aceptada por la institución, comunicándose a los interesados, en escrito de fecha 30 de abril de 1985, que la misión que nos está confiada, según el artículo 54 de la Constitución y los preceptos de la Ley orgánica 3/1981, por la que nos regimos, se ciñe a la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título 1 de nuestra Carta Magna, cuando resulten infringidos por la acción de algún Organismo de la Administración Pública. En consecuencia, no nos es legalmente posible intervenir cerca de la Administración Pública mientras no se haya producido un acto administrativo que lesione uno de esos derechos constitucionales.

Por otra parte, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución estimó no haber razones suficientes para la interposición del recurso, en esencia, por los siguientes motivos:

El problema a dilucidar consistía escuetamente en considerar si es o no conforme con la Constitución el artículo 9.º de dicho Real Decreto-ley 2/1985, que literalmente establece:

«1. Los contratos de arrendamiento de viviendas o locales de negocio que se celebren a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley tendrán una duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga establecido en el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, texto refundido aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, y sin perjuicio de la tácita reconducción prevista en el artículo 1.566 del Código Civil.

2. Dichos contratos, salvo lo dispuesto en el apartado anterior, se regularán por las disposiciones vigentes sobre

arrendamientos urbanos.

Los contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocios, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, seguirán rigiéndose en su totalidad por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones vigentes. » (Disposición Transitoria.)

Procedía examinar si la adopción de la medida en cuestión, utilizando la técnica del Real Decreto-ley, respetaba las limitaciones constitucionales que establece, al efecto, el artículo 86 de la Constitución y cuya vulneración convertiría en inconstitucional el Real Decreto-ley que examinamos. Como es sabido, tales limitaciones o requisitos formales a respetar son los siguientes: convalidación por el Congreso de los Diputados, afectación de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1 de la Constitución, y darse un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad».

a) Excluido el examen de la primera cuestión, ya que el Congreso de los Diputados (B.O.E. de 22 de mayo de 1985) acordó la requerida convalidación, procedía considerar los otros dos requisitos constitucionales de validez.

b) Respecto de que la exigencia de que los Decretos ley no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1 de la Constitución, se tuvo en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de diciembre de 1983, que declaró:

«Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos, no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los artículos 81 y 82) y a lo expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983. Por otra parte, la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la CE, se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título 1 de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título 1, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible «ad absurdum», tampoco puede ser aceptada. Entre una y otra líneas interpretativas, ambas, por extremas, rechazables, la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE («no podrán afectar...»), debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (Fundamento

5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título 1 ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».

b) La segunda alegación de inconstitucionalidad radicaba en la inexistencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» de suprimir la prórroga forzosa en los contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocios celebrados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril.

En tal sentido, es obvio, como ha declarado la Sentencia 29/1982, de 31 de mayo, del Tribunal Constitucional, la posibilidad del control jurisdiccional de la situación «de extraordinaria y urgente necesidad», pero dicha valoración es competencia de los órganos políticos, «dentro de un razonable margen de discrecionalidad».

En el presente caso, dentro de ese razonable margen de discrecionalidad, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 30 de abril de 1985, en uso de la autorización concedida en el artículo 86 de la Constitución, adoptó la medida debatida justificándola, en el preámbulo de la disposición, en las siguientes razones: impulso de la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler; aumento de la oferta de alquileres y correlativa reducción de rentas, con beneficio para propietarios y arrendatarios; satisfacer mejor las necesidades de vivienda de los jóvenes y las derivadas de los procesos de ajustes sectoriales de la economía española al dar «una mayor movilidad geográfica a los recursos humanos».

Se puede o no estar de acuerdo con las indicadas motivaciones, pero lo cierto es que «dentro del razonable margen de discrecionalidad» de que habla el Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Nación entendió (párrafo quinto del Preámbulo) que seis meses después de la presentación de los Presupuestos de 1985, se hacía evidente la necesidad de adoptar más medidas en el sentido de potenciar la demanda interna», destinadas, por tanto, en el caso concreto del artículo 9 de la disposición, junto con la desgravación por inversiones en vivienda y su transformación en locales de negocio, a impulsar el sector de la construcción, ya que «la supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos... estimulará la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler».

Por otra parte, y tal como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrero («B. O. E.» número 58, de 9 de marzo), «la necesidad justificadora de los Decretos-ley no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público..., sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales (en este caso, de política económica) que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes»; la coyuntura económica, en suma, según ha considerado el Gobierno, ha exigido una acción normativa inmediata que se ha materializado en el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril.

No obstante, esta Institución consideró conveniente efectuar una valoración crítica de la medida adoptada con el fin de manifestarla a los Departamentos Ministeriales competentes en materia de arrendamientos urbanos y reiterarles la urgente necesidad de proceder a la proyectada reforma global de la legislación sobre arrendamientos urbanos, que se nos anunció con motivo de una sugerencia remitida a los excelentísimos señores Ministros de Obras Públicas y de Justicia.

En dicha «recomendación» se incluyeron las siguientes recomendaciones:

«La situación del alquiler en España exigía urgentes medidas de reforma de la Ley 40/1964, de 11 de junio (TR aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre) que, a su vez, en cuanto a principios estructurales (en particular, la prórroga forzosa como expresión de la estabilidad de la relación arrendaticia), era heredera de normas anteriores: Ley de 31 de diciembre de 1946 y Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955).

El principio básico de la legislación especial sobre arrendamientos urbanos se recoge en el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos: «Cualquiera que sea la fecha de la ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día de vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará forzosamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones...»

La situación del régimen de vivienda en arrendamiento en nuestro país, caracterizada por una debilidad y deterioro considerables (20 por ciento de promoción de viviendas en alquiler en 1983 frente a un 50 por ciento en los años cincuenta; 60 viviendas en alquiler por 1.000 habitantes, frente a 170 por 1.000 en Francia y 220 por 1.000 en Italia) se atribuía a esa rigidez de la relación arrendaticia, que derivaba no sólo de la prórroga forzosa y del sistema de cesiones o subrogaciones impuestas al propietario de la vivienda (artículos 58, 59 y 60 de la LAU), sino de la efectiva congelación de rentas en los contratos sin cláusula de actualización. Limitaciones que provocaron una reducción de la oferta de viviendas en alquiler (los propietarios preferían mantener sus pisos cerrados antes de arriesgarse a no recuperarlos en mucho tiempo: se calcula que existen 2 millones de viviendas vacías) y un alza considerable de los precios de alquileres (las rentas eran muy elevadas por el escaso número de viviendas en alquiler y por el riesgo que le suponía al propietario alquilar una vivienda o local de negocios).

El artículo 9 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, intenta romper con esta situación, pero lo hace, en nuestra opinión, de forma discriminatoria (al no alcanzar la medida a los contratos anteriores), poco matizada en relación con las situaciones posibles (viviendas libres y viviendas de protección oficial, locales de negocio), con defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU carece, en parte, de sentido) y, sobre todo, de una forma maximalista y, quizá, socialmente regresiva (no pone límites mínimos al tiempo de duración de los contratos):

a) Situación discriminatoria de los contratos de arrendamiento anteriores al 9 de mayo de 1985

Constituye una petición generalizada, de propietarios de viviendas o locales en alquiler, inquilinos, Cámaras Oficiales de la Propiedad urbana, especialistas en la materia, etc., la urgente reforma de la Ley de Arrendamientos urbanos.

El propio Gobierno, en expresa respuesta al Informe del Defensor del Pueblo para 1983, anunciaba la existencia de un Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos elaborado por una Comisión Mixta formada por los representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y Justicia, en el que se hacía un tratamiento global del problema de la relación arrendaticia urbana, parece haberse optado por dejar en suspenso tal reforma global y suprimir el derecho de prórroga forzosa para los nuevos arrendamientos.

Ello supone una discriminación entre estos últimos y los contratos suscritos con anterioridad al 9 de mayo de 1985, fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto ley: los arrendamientos anteriores a esta fecha y, en particular, los más antiguos en el tiempo, siguen sometidos a un régimen jurídico de acentuada protección para el inquilino (prórroga forzosa, cesión unilateral y gratuita de la vivienda, posibilidad de subarriendo, congelación efectiva de rentas si no hay cláusula de actualización, etc.), cuyas consecuencias no han resultado siempre justas, ni beneficiosas para la promoción de viviendas. Los arrendamientos posteriores al 9 de mayo de 1985 cambian radicalmente de signo, ya que, al eliminar la prórroga forzosa, salvo pacto en contrario, es el interés del propietario o arrendatario quien resulta especialmente protegido.

b) Efectos del precepto sobre las viviendas y locales libres y las viviendas y locales de protección oficial

Por otra parte, el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/1985 no efectúa una distinción fundamental: la existencia entre viviendas libres arrendadas y las viviendas de protección oficial, cedidas en régimen de alquiler. Y como la legislación sobre viviendas de protección oficial, en lo que ella no regula específicamente, se remite a la LAU, resulta que también en dichas viviendas oficiales desaparece el derecho de arrendatario a imponer la prórroga forzosa al propietario del bien arrendado, lo que ciertamente resulta excesivo en un régimen especialmente tuitivo, como es el aplicable a las viviendas de protección oficial. Asimismo, ha de indicarse que, habida cuenta de la limitación de rentas en las viviendas de protección oficial, así como de la nula incidencia de la autonomía de la voluntad en cuanto a su cuantía y revisión (artículo 12 del Real Decreto 3148/1978), carece de sentido el analizado Real Decreto-ley 2/1985, respecto a la incidencia de la supresión de la prórroga sobre el precio de los alquileres de viviendas de protección oficial. En la realidad hay que temer que, por aplicación del artículo 9 de esta disposición, la resolución de contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial se producirá no por un razonable interés económico del propietario, sino por motivos excesivamente discrecionales o, incluso, arbitrarios.

c) Defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU y a

la utilización de la figura del Decreto-ley)

La tercera observación a efectuar es de carácter técnico. Hay serias dudas, por una parte, acerca de si el Real Decreto-ley que comentamos valoró la incidencia de la media sobre las viviendas de protección oficial. Sobre el particular ya se ha hecho el oportuno comentario. Por otra parte, carece, en gran medida, de sentido el párrafo 2. del artículo 9 del Real Decreto-ley: «Dichos contratos (los celebrados a partir de su entrada en vigor), salvo lo dispuesto en el apartado anterior (no aplicación forzosa del régimen de prórroga establecido en el artículo 57 de la LAU), se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos urbanos. En efecto, si se elimina el derecho de prórroga forzosa a favor del inquilino, punto nuclear de toda la LAU, quedan, parcial o totalmente, vacíos de contenido en la práctica los siguientes preceptos de la mencionada Ley: artículo 6 (irrenunciabilidad de los beneficios a favor del inquilino), artículos 23 a 28 (cesión gratuita de viviendas), artículos 29 a 42 (traspaso de local de negocios), artículos 47 a 55 (derechos de tanteo y retracto del inquilino y del arrendatario del local de negocios), y artículos 57 a 94 (prórroga forzosa, subrogación en caso de fallecimiento del inquilino y del arrendatario del local de negocios, excepciones a la prórroga).

El carácter fundamentalmente protector y tuitivo de la LAU queda, en consecuencia, desdibujado por lo que, de hecho, los nuevos contratos de arrendamiento sin prórroga forzosa quedan sometidos al Código Civil (artículos 1.542 y siguientes).

d) Medida socialmente regresiva por su excesiva amplitud

Para finalizar, la supresión de la prórroga puede calificarse de regresiva, desde el punto de vista social e, incluso, económico.

En el arrendamiento de viviendas producirá una situación en muchos casos de inseguridad e inestabilidad del hogar, contraria a la protección social, económica y jurídica de la familia, que preceptúa, como deber de los poderes públicos, el artículo 39 de la Constitución Española. Asimismo, éstos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda (artículo 47 de la CE). Desde esta perspectiva constitucional, hay serias dudas sobre la corrección de la medida adoptada, salvo que, como insinúa el preámbulo del Real Decreto-ley, se produzca una reducción de rentas ante el aumento correlativo de la oferta de viviendas y locales en alquiler.

Podría argüirse que los inquilinos pueden pactar contratos de larga duración, pero en este caso, de aceptarlo el arrendador, se corre el riesgo de que si, por circunstancias varias al inquilino se ve forzado a resolver anticipadamente el contrato, tenga que indemnizar a aquél «con una cantidad equivalente a la renta que corresponda al plazo que, según el contrato, quedare por cumplir» (artículo 56 de la LAU).

En los locales de negocios hay que efectuar estas simples preguntas: ¿Quién ya a iniciar un negocio en local alquilado, con obras importantes de mejora o adaptación, si no tiene una cierta estabilidad en la relación arrendaticia, o si, en caso de

resolución anticipada, por ir mal el negocio, tiene que indemnizar fuertemente al propietario? Asimismo, la capacidad de crédito del arrendatario del local de negocios quedará disminuida ante el hecho jurídico nuevo de la supresión de la prórroga forzosa. Por todo ello, hubiese sido más prudente que la duración del contrato pudiese prorrogarse a voluntad del inquilino o arrendatario del local de negocios hasta un límite temporal de cinco, diez o quince años. O, por el contrario, establecer unos contratos de corta duración, con derecho a la prórroga hasta un límite máximo de tiempo y con limitaciones de renta junto a otros contratos de larga duración, renta libre y derecho del arrendatario a la prórroga forzosa.

En razón de lo expuesto, y considerando el alto número de quejas formuladas ante esta Institución en solicitud de una urgente reforma de la LAU, se recordó al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y al Ministerio de Justicia la necesidad de impulsar la tramitación parlamentaria del anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, elaborado por una Comisión Mixta de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y Justicia, tal como se mencionó en la respuesta del propio Gobierno, efectuada en fecha 15 de enero de 1985 por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, respecto a nuestro Informe 1983.

3.5. Solicitud de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, sobre supresión del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles.

La solicitud fue hecha por el Colegio Oficial de Directores de Bandas de Música Civiles, por entender que se vulneraba el artículo 33.3 de la Constitución, provocándose una expropiación sin indemnización al extinguirse el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución resolvió no hacer uso de la facultad de interposición de recurso de inconstitucionalidad, por no apreciar que la expresada Disposición Transitoria séptima incurriera en infracción de uno de los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución, a la luz de lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado sobre esta materia de derechos adquiridos.

No obstante, esta Institución entiende que, con el fin de evitar posibles perjuicios a los reclamantes, funcionarios del extinguido Cuerpo de Directores de Bandas de Música Civiles, era necesario el desarrollo normativo de la Disposición Transitoria séptima, por lo que la Institución hizo uso de la facultad establecida en el artículo 30 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, y formuló al Ministerio de Administración Territorial la recomendación que más adelante recogeremos íntegramente, y que fue aceptada por el mismo el pasado día 24 de julio de 1985.

En él Anexo número 1 se relacionan todos los recursos interpuestos y las recomendaciones de los no interpuestos.

4. Enumeración de otros recursos de inconstitucionalidad solicitados y no interpuestos

1. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley

Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.

Quejas números 23.850/84, 23.868/84, 24.172/84, 23.355/84, 24.420/84, 3.567/85, 1.239/85, 896/85 y 2.115/85.

Fecha de contestación: 13 de febrero de 1985.

2. Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley 50/84, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, sobre la elevación de cuotas establecidas para las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas, por vulnerar diversos artículos de la Constitución, como el 31 y el 35.

Quejas números 1.498/85 y 2.986/85.

Fecha de contestación: 29 de marzo de 1985.

3. Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, sobre limitación a la cifra del 6,5 por ciento que limita la negociación salarial de los convenios colectivos a las empresas del sector público.

Quejas números 2.212/85, 1.566/85 y 4.605/85.

Fecha de contestación: 17 de mayo y 8 de agosto de 1985.

4. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública.

Queja número 2.683/85.

Fecha de contestación: 10 de junio de 1985.

5. Recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Segunda, apartados 7 y 8 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la que se reconocen determinadas facultades en materia de régimen local, respecto de convocatorias de concursos para provisión de plazas reservadas a funcionarios, exclusivamente de la Comunidad Autónoma del País Vasco (queja número 6.226/85).

6. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

Queja número 10.074/85.

Fecha de contestación: 24 de julio de 1985.

7. Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medida de Políticas Económica, sobre libertad de horarios comerciales.

Queja número 7.600/85.

Fecha de contestación: 6 de agosto de 1985.

8. Recurso de inconstitucionalidad contra el Título III de la Ley orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985, sobre la representatividad sindical (queja número 12.502/85).

Recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes», contenido en el primer párrafo del apartado 1 del artículo 7 de la misma Ley orgánica de Libertad Sindical y contra el apartado 2 de mismo precepto legal (queja número 11.711/85).

Fecha de contestación: 18 de octubre de 1985.

9. Recurso de inconstitucionalidad Contra la Ley orgánica 5/85, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General.

Quejas números 11.020/85 y 10.695/85.

Fecha de contestación: 3 y 24 de octubre de 1985.

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

Quejas números 12.492/85, 12.960/85, 12.961/85 y 13.873/85.

Fecha de contestación: 16 de octubre de 1985.

11. Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 478 y 492 de la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre promoción interna de funcionarios de determinados Cuerpos (Secretarios y Oficiales) (queja número 12.392/85).

Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 301.2 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial sobre valoración de méritos para el acceso a la Carrera Judicial de Juristas de reconocida competencia (queja número 12.527/85).

Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 303 de la misma Ley orgánica del Poder Judicial, sobre incapacidad para el ingreso en la Carrera Judicial de impedidos físicos o psíquicos (queja número 13.060/85).

Fecha de contestación: 21 de octubre y 18 de noviembre de 1985.

12. Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 6.1, 6.2, 2.3.d), 14, 22.1 y 29 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros, sobre representación de los empleados de las Cajas de Ahorros en los Órganos Rectores.

Queja número 13.754/85.

Fecha de contestación: 11 de noviembre de 1985.

13. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1985, de 25 de julio, del Parlamento de Cataluña sobre «Prevención y Asistencia en materias de sustancias que puedan generar dependencias».

Queja número 14.657/85.

Fecha de contestación: 13 de noviembre de 1985.

14. Recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/85, de 2 de agosto, sobre Régimen de Aguas, en relación a las actividades y competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Quejas números 13.898/85, 10.040/85, 14.082/85, 14.418/85, 14.419/85, 14.421/85 y 14.574/85.

Fecha de contestación: 27 de noviembre de 1985.

15. Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.3.a) de la Ley 15/85, de 3 de junio del Parlamento de Cataluña, sobre Régimen de Cajas de Ahorros, sobre participación de las Corporaciones Municipales en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros,

Queja número 12.499/85. -

Fecha de contestación: 26 de noviembre de 1985.

16. Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley 18/85, de 23 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre Cámaras Profesionales Agrarias, en relación con la integración obligatoria de los profesionales del sector agrario.

Queja número 14.311/85.

Fecha de contestación: 26 de noviembre de 1985.

Con relación a todas estas normas legales, en las contestaciones enviadas por esta Institución a cada uno de los solicitantes de interposición de recurso de inconstitucionalidad, se incluyen motivadamente las causas de la no interposición. (Se incorporan, como Anexo número 2. todas y cada una de las contestaciones enviadas.)

5. Recursos de inconstitucionalidad solicitados contra normas con rango inferior a Ley o fuera de los plazos vigentes y, por consiguiente, sin posibilidad de interponerlos

1. Recurso de inconstitucionalidad solicitado por una Asociación de la Tercera Edad (queja número 3.510/85) contra «la aplicación sistemática con carácter retroactivo del Capítulo 1, sobre concurrencia de pensiones, del Real Decreto número 3128, de fecha 20 de diciembre de 1981, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 1 de enero de 1982».

2. Recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, por el que se transfirieron determinadas funciones públicas y recursos de la Asociación Nacional de Inválidos Civiles al Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos Físicos y Psíquicos (queja número 10.862/85).

3. Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 2366/1984, de 26 de diciembre (quejas números 11.018/85, 11.023/85 y 11.024/85).

En los supuestos 1, 2 y 3 las peticiones fueron denegadas por tratarse de una disposición de rango reglamentario, no susceptible de recurso de inconstitucionalidad, así como por haber expirado el plazo establecido para la formalización del mismo.

4. Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 1220/1984, de 20 de junio, sobre integración de los pensionistas de la Mutualidad de la Previsión en el Régimen General de la Seguridad Social (queja número 3.938/85).

La solicitud fue denegada, ya que se refería a una disposición de rango reglamentario y, por tanto, no susceptible de recurso de inconstitucionalidad.

5. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Urgente Reindustrialización que recientemente ha sido aprobada por el Congreso de los Diputados.

Se informó al peticionario que si se refería a la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización, había transcurrido el plazo para interponer el expresado recurso y, si se refería a la declaración de zonas de urgente reindustrialización, mediante Real Decreto, tampoco sería posible aquella interposición dado el rango de esta última disposición (queja número 17/85).

6. Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 364/1985, de 20 de febrero («B. O. E.» de 23 de marzo), sobre revalorización de haberes de Clases Pasivas para 1985 y complementos económicos de los mismos durante tal ejercicio.

Se informó al solicitante la imposibilidad de recurrir contra una exigencia de un órgano de la Administración Pública, ni tampoco contra un Real Decreto (queja número

3.511/85).

7. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido que aplica el tipo del 33 por 100 a la producción, importación, distribución, cesión de derechos y exhibición de las películas cinematográficas calificadas para ser exhibidas en Salas «X».

8. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en lo referente al tratamiento fiscal que se da a los matrimonios cuando trabajan ambos cónyuges (queja número 12.132/85).

No fue admitida la petición, sin entrar en el fondo del asunto por haber caducado la acción, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

9. Recurso de inconstitucionalidad (trasladada por el Excmo. Sr. Defensor del Pueblo Andaluz) contra la Proposición no de Ley 4/84, del Parlamento de Andalucía, sobre el estudio de las consecuencias que pudieran derivarse de las actuaciones de la Compañía Sevillana de Electricidad, S. A. (queja número 15.140/84).

10. Recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Castilla-León, por entender que no es procedente la incorporación de León a la Comunidad Castellano-Leonesa (quejas números 8.793/85, 9.683/85, 9.851/85, 9.315/85, 9.850/85, 10.068/85 y 10.347/85).

11. Recurso de inconstitucionalidad contra la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de 26 de abril de 1985, del Excmo. Ayuntamiento de Madrid (queja número. 9.683/85).

Se rechazó la interposición de recurso por tratarse de una Ordenanza General que tiene valor de Reglamento Interno en la Administración Local.

12. Recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 54.2.1) del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por la Ley 8/1980, de 10 de marzo (queja número 12.790/85).

La solicitud fue denegada, ya que había expirado el plazo establecido para la formalización del mismo.

13. Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección (queja número 15.992/85).

La petición fue denegada por tratarse de una disposición de rango reglamentario, no susceptible de recurso de inconstitucionalidad.

6. Recursos de amparo

Durante el año 1985 no han sido demasiado numerosas (una treintena) las solicitudes recibidas para que esta Institución hiciera uso de la legitimación que para la interposición de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, le confiere el artículo 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con el 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. A ellos han de sumarse los casos en los que el Alto Tribunal, en cumplimiento de su Acuerdo de 20 de diciembre de 1982, relativo al derecho a la justicia gratuita, puso en conocimiento del Defensor del Pueblo aquellas peticiones de recurso que habían sido desestimadas por los Letrados designados de oficio, por

estimar que, a su juicio, carecían de fundamento, por sí, en última instancia, esta Institución pudiera haber apreciado violación de un derecho fundamental, que motivara su interposición.

En todos estos casos, se ha tratado de denuncias de presuntas violaciones de derechos constitucionalmente amparados, originados por la acción u omisión de un Organismo jurisdiccional (artículo 44 de la LOTC, en relación con el 24 de la Constitución Española). Tras su detenido estudio, no se ha interpuesto ningún recurso, bien porque no se ha estimado que se hubiera producido la presunta violación denunciada, o que no concurrían los supuestos previos que, para la interposición de este recurso exigen los artículos 44 y 45 de la LOTC; y así lo que se comunicó a los peticionarios, a quienes, además, se les informó de las posibilidades que la Ley les confiere para acudir, directamente, ante el Alto Tribunal y del modo en que han de solicitar la designación de Abogados y Procuradores de oficio, si lo requirieren.

Es necesario señalar aquí un cierto desconocimiento por parte de los reclamantes de la verdadera naturaleza de este recurso, ya que tienden —en la mayoría de los casos— a considerarlo, simplemente, como una instancia de revisión más de las resoluciones judiciales; fundando su solicitud en la discrepancia, en cuanto al fondo, de las resoluciones judiciales y, desconociendo muchas veces también, de los requisitos inexcusables que exige el artículo 44 de la LOTC, sobre todo, del perentorio plazo de veinte días a contar desde la fecha de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial, lo que dificulta, en la práctica, el ejercicio de esta legitimación.

IV. RECAPITULACION Y EVALUACION DE RESULTADOS

1. En los apartados que preceden, ha quedado constancia, en forma de datos estadísticos, del número y origen de las quejas que durante el año 1985, han tenido entrada en la institución del Defensor del Pueblo; y de la presencia de la institución en el escenario internacional de las relaciones con otros Ombudsmen y participación en Congresos y Seminarios.

En el orden interno han quedado suficientemente descritas las relaciones interinstitucionales, su amplitud e intensidad, y la importancia del contacto fluido y coordinado con el Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo Andaluz.

Por último, el apartado referente a los recursos de inconstitucionalidad y amparo ha dejado patente hasta qué punto estas actuaciones han tenido un protagonismo creciente y una parte muy significativa de la misión del Defensor del Pueblo, que más analíticamente se expresa en los capítulos siguientes.

Pero, antes de entrar en la exposición de los informes específicos de cada Área, donde se aborda una rica y compleja problemática suscitada por las quejas de quienes acuden a la institución, y los resultados obtenidos en su tratamiento, importa realizar unas consideraciones de carácter general, a modo de hilo conductor de la labor realizada, que destaquen los puntos esenciales de la actividad del Defensor del Pueblo durante el pasado año 1985, lo que necesariamente

obliga a mencionar actuaciones iniciadas en años precedentes y las que se han completado en los primeros meses de 1986.

Conviene tener en cuenta que el presente Informe se corresponde con el tercer año de gestión del Defensor del Pueblo, de los cinco que constituyen su mandato, y que es el último que se rinde ante las mismas Cortes Generales que, con su votación en diciembre de 1982, hicieron posible el comienzo de una actividad institucional, cuyas vicisitudes y resultados globales serán definitivamente evaluados por quienes representan la soberanía popular y, en suma, por la opinión pública, cuando concluya ese mandato, pero que ya, desde ahora, pueden servir para llamar la atención sobre las principales cuestiones que afectan a nuestra sociedad.

2. Características del proceso de evaluación e investigación de las quejas

2.1. Durante el año 1985, han tenido acceso a nuestro Registro —como en los tres años anteriores— quejas concernientes a la actuación de la práctica totalidad de las Administraciones Públicas de, nuestro País.

No obstante, las cifras son, en sí mismas, poco reveladoras para obtener una imagen veraz del volumen de actividad que, el transcurso de los doce meses de 1985, ha supuesto para los servicios de la Institución.

Debe, en efecto, subrayarse que a lo largo de este tercer año de actividad institucional, quedó completado el esfuerzo de organización y estructuración interna, y de consolidación del reducido equipo de Asesores y personal auxiliar que han hecho frente al estudio, evaluación e investigación de las quejas remitidas, y su tramitación, en doble diálogo con los reclamantes y con los órganos de la Administración.

Asimismo, un 65 por ciento de las previsiones contenidas en los programas de informatización elaborado para cinco años han sido ya cumplimentadas y, merced a ello, ha sido posible reabsorber personal de Registro y destinarlo a otros servicios, y además, tener un conocimiento puntual del estado de todos los expedientes en marcha. Al mismo tiempo, ha sido posible precisar con mayor exactitud el número de quejas, y delimitar con claridad las de naturaleza individual (tanto por el reclamante, como por el contenido de su pretensión) y las de índole colectiva, (que aún procediendo de diversos reclamantes, coinciden en la misma pretensión, así englobadas bajo un sólo número de registro). Ello implica que varios miles de quejas individuales, pero convergentes, no se incluyen entre las 17.000 oficialmente registradas, aunque exigen contestación igualmente individualizada, para dar cumplimiento al artículo 15 de la Ley orgánica por la que nos regimos.

A mayor abundamiento ha de tenerse en cuenta que en 1985, ha sido necesario atender al tratamiento del mayor número posible de las nuevas quejas presentadas durante ese período, evaluar las pendientes de 1984 y efectuar el seguimiento de todas aquellas ya iniciadas en años anteriores y que, al estar en trámite ante la Administración, seguían abiertas; a lo que ha de añadirse la evaluación y contestación de los escritos remitidos por un apreciable número de reclamantes, cuyas quejas no habían podido ser admitidas, por carencia de fundamento o por ser ajenas a nuestra competencia, pero que, no convencidos y portadores de

nuevos datos, y ante su reiteración, revisamos su pretensión hasta un definitivo esclarecimiento.

Un repaso de las cifras ya expuestas confirman el seno esfuerzo realizado en el estudio y valoración de todas esas quejas por un equipo de veinticuatro Asesores y Técnicos, distribuidos en doce Areas, y el indispensable personal administrativo, que no ha regateado dedicación a esta sugestiva tarea común.

No pueden silenciarse, de otra parte, las dificultades que plantea el imperativo legal de dar una adecuada respuesta a las quejas remitidas individualmente, pero que se integran, a efectos estadísticos, como un colectivo. La Ley orgánica del Defensor del Pueblo prevé, en sus artículos 15 y 17, que todas las quejas serán registradas, enviándose al remitente un acuse de recibo, con independencia de la contestación debidamente motivada. El cumplimiento de este requisito resulta especialmente complejo en dicho tipo de quejas, no sólo porque los reclamantes suelen limitarse a firmar un texto multicopiado (sin añadir dirección alguna), sino porque su número desborda, en muchas ocasiones, las posibilidades de los limitados servicios de la Institución.

Obviamente, esta práctica de remitir miles de escritos individualizados, pero de contenido literalmente idéntico, debería cesar, por ser operativamente inútil, cuando el problema de fondo ha sido ya planteado por una Asociación o Sindicato representativo.

Para superar ese grave obstáculo, se han iniciado contactos —hasta ahora infructíferos— con los responsables de «Boletín Oficial del Estado», con el fin de facilitar la solución del problema mediante la publicación en aquél de la resolución del Defensor del Pueblo que afecte a la queja planteada por ese colectivo y permita que llegue, también fehacientemente una adecuada información a los reclamantes individualizados, máxime teniendo en cuenta que las resoluciones de esta naturaleza no generan derechos, ni abren plazos preclusivos para ejercitar acciones ante los Tribunales.

La cuestión que, sigue pendiente, y es necesario exponerlo ante las Cortes para su debido conocimiento y búsqueda de las soluciones adecuadas.

2.2 Interesa, seguidamente, destacar que nuestra institución no se ha limitado a ese quehacer de evaluar, contestar y tramitar por escrito, a lo largo de estos tres años, las casi setenta mil quejas presentadas, sino que continúa realizando todo el esfuerzo posible para potenciar al máximo otros cauces complementarios de actuación, de especial eficacia, como son las investigaciones «in situ», y el continuo contacto personal y telefónico con los reclamantes y con los servicios responsables de la Administración.

Así, se han visitado en 1985, veintiséis prisiones, (con motivo de una queja o de oficio) que sumadas a las de años anteriores, arrojan, al finalizar el año, un total de cincuenta, de las ochenta y seis existentes. Igualmente, Delegaciones Provinciales de la Administración Central, Centros administrativos de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Comisarías y Cuarteles de la Guardia Civil, Hospitales, Centros de internamiento de menores, barrios en remodelación, Embajadas de España, etc., dan testimonio de una presencia directa de los Asesores de la Institución en los Organismos administrativos objeto de las quejas y de diálogo

con las autoridades y funcionarios responsables.

Esta actuación investigadora directa ha resultado muy fructífera, pues permite una más adecuada valoración de los actos y resoluciones administrativas objeto de impugnación, así como agilizar el proceso de tramitación de las quejas, evitando una paulatina burocratización, esterilizadora del auténtico espíritu y sentido de la misión constitucionalmente encomendada al Defensor del Pueblo.

3. Evaluación crítica de los resultados obtenidos

3.1. Como se ha expuesto, esta Institución ha de evaluar el contenido de cada una de las quejas que se reciben y resolver si son admisibles a trámite y deben generar, en consecuencia, la pertinente investigación cerca del organismo administrativo correspondiente, o si, por el contrario, no procede esa admisión.

Pero, la no admisión de una queja, no supone su archivo (con excepción de las anónimas), sino que todas y cada una de ellas son contestadas razonando los motivos de la inadmisión y procurando, en la mayor medida posible, dar una orientación al reclamante, a fin de que pueda acudir al organismo competente y, ejercitar, en su caso, las acciones pertinentes.

Esta tarea informativa resulta primordial en la labor de la Institución y exige, en muchas ocasiones, una petición al reclamante de ampliación de datos, cuando no es posible resolver sobre la admisión de la queja con los originalmente remitidos; gestión que se realiza no sólo por escrito, sino por vía telefónica o telegráfica o, de forma directa, con la audiencia del reclamante en las oficinas de nuestra Institución.

3.2. Las quejas admitidas, y las investigaciones iniciadas de oficio, generan una relación, por lo general escrita, con los distintos órganos administrativos, relación no precisamente simple, pues en demasiadas ocasiones no son respetados los preceptivos plazos de respuesta (breves según la Ley orgánica, pero que ecuanímente se prolongan por el Defensor antes de remitir un recordatorio); y en otras, el contenido del informe resulta incompleto o evasivo, lo que obliga a insistir por escrito o a visitar el Centro administrativo, produciéndose con ello, en ocasiones, un considerable retraso en el cierre de la investigación e informe del resultado al reclamante y a las Cortes Generales.

En los diversos capítulos siguientes, correspondiente a cada una de las doce Areas, hay testimonio de esas dificultades, pero también de la actuación correcta, y en ocasiones ejemplar, de muchas Administraciones Públicas.

Es penoso tener que insistir en la existencia de algunos casos de Administraciones Públicas que incurrieron en actitud de resistencia a contestar a las comunicaciones del Defensor del Pueblo, ligadas a la investigación de una queja o a los posteriores requerimientos, o que contestan con injustificados retrasos de meses y dé forma notoriamente incompleta; o, simplemente, de manera casi mecánica y sin abordar el fondo de la cuestión planteada, negándose, de hecho, a adoptar o impulsar las medidas procedentes para corregir las irregularidades que les son puestas de manifiesto.

Resulta imprescindible denunciar estas actitudes de clara resistencia o entorpecimiento (actitudes realmente

minoritarias en el conjunto de su actividad, pero no por eso silenciadas), por cuanto es notorio que la autoridad y eficacia del Defensor del Pueblo radica exclusivamente en la naturaleza constitucional de la misión que le está confiada y en la índole de sus actos y recomendaciones en cuanto Comisionado de las Cortes, en cuyo nombre actúa, velando por el respeto y la promoción de los derechos fundamentales de las personas y el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas, de conformidad con el artículo 103.1 de la Constitución.

Si bien hasta el presente el Defensor del Pueblo ha procurado acentuar el diálogo con todas las Administraciones Públicas —lo que en un 90 por ciento de los casos ha dado excelentes frutos y ha permitido aportar un balance positivo de la gestión—, en algunos supuestos excepcionales de neta pasividad o resistencia a colaborar por parte de determinados organismos administrativos, resulta ineludible cumplir lo dispuesto en el artículo 24.2 de nuestra Ley orgánica, dando traslado al Ministerio Fiscal de los antecedentes precisos, por si tales conductas pudiesen ser constitutivas del delito de desobediencia, tal como determina dicho precepto; todo ello sin perjuicio de las decisiones que las Comisiones «ad hoc» del Congreso de los Diputados y del Senado consideren oportuno adoptar en función de lo dispuesto en los artículos 44 y 67 de sus respectivos Reglamentos.

3.3. Contrastando con estos minoritarios ejemplos de actuación incorrecta, se comprueba, en los Capítulos siguientes, el número e importancia de quejas que han sido resueltas positivamente en los diversos ámbitos de la actuación administrativa.

Sin poder hacer aquí relación pormenorizada de todos esos resultados positivos, conviene indicar, aunque sea de forma somera, algunos testimonios de la proyección que ha tenido, en el campo normativo, la actuación investigadora y las recomendaciones de nuestra Institución:

A) En materia sanitaria

a) El artículo 9 de la Ley General de Sanidad recientemente aprobada en las Cortes que incorpora un catálogo de derechos de los enfermos, recogiendo expresamente la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo en el informe correspondiente a 1984.

b) En el Real Decreto 1945/1985, de 9 de octubre, se recoge básicamente los criterios sostenidos por el Defensor del Pueblo ante la Administración, en materia de hemodonación y ordenación del funcionamiento de «bancos de sangre» y mejora del control de enfermedades transmisibles por hemoderivados.

c) La Orden Ministerial de primero de marzo de 1985, que ha modificado la estructura orgánica y funcionamiento de instituciones hospitalarias; cuestiones éstas sobre las que había insistido el Defensor del Pueblo, solicitando se potenciase el funcionamiento de las Comisiones de calidad de los hospitales.

d) El Real Decreto 2216/1985, de 28 de octubre, aprobó el Reglamento sobre declaración de sustancias nuevas y clasificación, etiquetado y envasado de sustancias peligrosas, solicitado por nuestra Institución, a raíz de una queja tramitada con motivo de la muerte de un niño por ingerencia

de un producto de consumo casero.

e) La Orden Ministerial de 2 de agosto de 1985, que ha recogido la sugerencia de incorporar a los médicos residentes asistenciales al INSALUD.

f) La Circular de la Dirección General del INSALUD, número 16/1985, de 16 de octubre, por la que se incrementan los recursos y la línea de función de la inspección sanitaria del INSALUD.

g) Completa la anterior relación la aprobación y promulgación de la Ley del Parlamento de Cataluña de 25 de julio de 1985, en la que se recogen, en líneas generales, el criterio sostenido por el Defensor del Pueblo en cuanto a la necesidad de potenciar y velar por el respeto a las limitaciones y control del uso del tabaco y locales públicos.

h) La Orden Ministerial de 9 de octubre de 1985 viene a satisfacer las pretensiones expuestas ante nuestra Institución y tramitada ante el Departamento correspondiente por los profesionales sanitarios del medio rural.

i) La Orden Ministerial de 2 de agosto de 1985, que regula los emolumentos del personal de los Servicios Especiales de Urgencia de la Seguridad Social, ha venido a dar positiva solución a la queja tramitada por estos profesionales, que han pasado a percibir idénticas remuneraciones que otros compañeros destinados en instituciones cerradas.

j) La Circular 10/1985, de 1 de agosto, de la Dirección General del INSALUD, ha acogido algunas de las recomendaciones efectuadas por nuestra institución en materia de gestión y control de la incapacidad laboral transitoria.

B) En materia de transportes

a) Ha de destacarse que, con motivo de una queja tramitada ante la Compañía Metropolitana de Madrid y con posterioridad ante las Autoridades administrativas centrales, aquélla haya aceptado constituir, el 8 de octubre de 1985, un seguro de accidentes y responsabilidad civil por daños a terceros, lo que había sido solicitado por la Institución desde el año 1983.

b) La modificación tarifaria 3/1985, de la Tarifa General de Viajeros, promovida por Renfe, establece la gratuidad del Transporte del perro-guía que acompaña a los invidentes, según el sentido de la queja tramitada por el Defensor del Pueblo.

C) En materia de situaciones funcionariales, es destacable la inclusión en la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, la Disposición Transitoria Quinta, en cuanto previó para los supuestos de jubilación forzosa anticipada establecida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, la percepción, por una sola vez y en concepto de ayuda a la adaptación de las economías individuales a la nueva situación, una cantidad igual al importe de cuatro mensualidades del sueldo-base y grado de carrera administrativa correspondiente a cada funcionario afectado a 31 de diciembre de 1984.

D) En el campo del Area de Defensa y del Area del Ministerio del Interior

a) La Ley orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, sobre régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, estableció un recurso contra los expedientes disciplinarios militares, como se había sugerido por el Defensor del Pueblo a las Autoridades militares y que, previamente, asumió el Pleno del Consejo Supremo de Justicia Militar.

Igualmente, esa misma Ley orgánica posibilita la presencia de un Letrado en los expedientes judiciales, como había solicitado nuestra Institución al Ministro de Defensa y al Consejo Supremo de Justicia Militar y, de otra parte, considera falta grave de disciplina determinados actos, pero no delito (como ocurría con el artículo 352 del Código de Justicia Militar, sobre delitos contra el honor militar, quedando suprimido dicho tipo en el reciente Código Penal, del 9 de diciembre de 1985).

b) La Ley 46/1985, de 27 de diciembre, ha recogido la sugerencia formulada en cuanto a la imprescriptibilidad de los beneficios de la amnistía para los Militares y otras Fuerzas Armadas de la República.

c) La Ley 24/1985, de 24 de julio, exceptuó el pago de tasas a las personas mayores de setenta años, que han de pasar anualmente las pruebas de renovación del carnet de conducir, y como había sido solicitado por el Defensor del Pueblo.

d) El Real Decreto 2078/1985, de 6 de noviembre, consagró el criterio sugerido por nuestra institución, respecto a la unificación de edades para la entrada en las Academias Militares, suprimiendo así la diferenciación que existía según la procedencia familiar de los aspirantes.

e) El Real Decreto 644/1985, de 30 de abril, hace posible —como se había recomendado— una revisión de todas las peticiones de incorporación a la Real Militar Orden de San Hermenegildo de miembros de las Fuerzas Armadas de la República que fueron amnistiados, entre otros supuestos.

f) El Real Decreto 545/1986, de 7 de marzo, ha hecho posible la incorporación al régimen especial de Seguridad Social de Fuerzas Armadas de las clases de tropa y marinería, según una recomendación reiteradamente hecha por el Defensor del Pueblo, con motivo de la tramitación de distintas quejas, y expresada en los Informes de los años 1983 y 1984.

g) El Real Decreto 336/1986, de 24 de enero, que acogió las sugerencias realizadas por nuestra institución en orden a que se diera carácter preferente a la tramitación de los expedientes de indemnización a víctimas del terrorismo.

h) La Orden 49/1985, de 10 de septiembre, por la que se desarrolla la Ley 21/1984, de 15 de junio, sobre beneficio a los miembros del Cuerpo de Tren, igualmente sugerido.

i) La Orden Ministerial 38/1985, de 24 de junio, reguladora de las peculiaridades del servicio militar de clérigos y religiosos, como también recomendó el Defensor.

j) La Resolución de la Dirección General de Tráfico, de 14 de febrero de 1986, por la que se permite realizar de forma oral las pruebas teóricas para la obtención del carnet de conducir, en aquellos supuestos especiales de personas que no puedan hacerlas de manera escrita, según sugirió esta institución.

E) En materia de Seguridad Social y Bienestar Social

a) La Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, en la que se recoge la recomendación del Defensor del Pueblo correspondiente al Informe 1983, en cuanto a la supresión del requisito de alta para causar derecho a las pensiones de jubilación y de invalidez, en los grados de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez. Así como la posibilidad de que los pensionistas de determinados regímenes de la Seguridad Social, que no percibían mensualidades extraordinarias en suspensiones y que causan suspensiones con arreglo a las modificaciones establecidas en la citada Ley, puedan empezar a percibir las al haberse implantado un nuevo método de cálculo de la base reguladora; medida que responde parcialmente a la sugerencia de esta institución sobre esta materia.

b) El Real Decreto 348/86, de 10 de febrero, que ha venido a sustituir los términos subnormalidad y subnormal contenidos en las Disposiciones Reglamentarias vigentes, y en cuya exposición de motivos se señala expresamente que la Disposición se adopta a sugerencia del Defensor del Pueblo.

c) El Real Decreto 2275/1985, de 4 de diciembre, de revalorización de prestaciones establecidas en la Ley de Integración Social de los Minusválidos, por la que, siguiendo la recomendación de esta Institución, se procedió a fijar las cuantías del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona en 12.000 pesetas y 6.000 pesetas, respectivamente, con efectos de 1 de agosto de 1985.

d) La Orden del Ministerio de Trabajo de 2 de octubre de 1985, por la que se modifica el apartado a) del artículo 6 de la Orden de 18 de diciembre de 1966, por las que se establecen las normas para la aplicación y desarrollo de medidas de protección a la familia en el Régimen General de la Seguridad Social, eliminando el supuesto de discriminación por razón de sexo que se contenía en el citado precepto.

e) La Orden de 28 de febrero de 1986, sobre cobro de pensiones y subsidios devengados y no percibidos, ampliándose los posibles beneficiarios de las mismas, y respondiendo de este modo, a las finalidades de la recomendación efectuada por esta Institución sobre este asunto.

f) La Resolución de 30 de julio de 1985 de la Secretaría General de la Seguridad Social, por la que se declara la imprescriptibilidad de las pensiones de viudedad, del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), cuando el fallecimiento del causante o el cumplimiento de sesenta y cinco años por la viuda, se hayan producido a partir del 22 de junio de 1967, acomodando el criterio mantenido en vía administrativa al que se venía sustentando en vía jurisdiccional laboral.

g) La Resolución de 20 de diciembre de 1985. también de la Secretaría General de la Seguridad Social, por la que se regula el derecho a la asistencia sanitaria de los hijos de pensionistas mayores de veintiséis años, que ya fueran beneficiarios del trabajador titular, con anterioridad al primero de enero de 1967, o se mantiene el derecho de asistencia sanitaria a los hijos del titular que figurasen como beneficiarios del mismo con anterioridad a la citada fecha,

aun cuando el titular cause baja en el régimen de la Seguridad Social, modificándose entre otros, en la Resolución de la Dirección General de Prestaciones, de 24 de octubre de 1978.

h) La Circular número 49 de 1985 de la Organización Nacional de Ciegos, sobre selección y contratación de minusválidos como vendedores de cupones, recogiendo así una recomendación del Defensor del Pueblo en orden a ampliar los supuestos de incorporación a dicha organización de otros minusválidos físicos.

i) La Circular 25/1985, de 11 de septiembre, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se dictan normas sobre asistencia sanitaria a beneficiarios desplazados de su residencia habitual, siguiendo el criterio sustentado por esta Institución, recogido en el Informe del año 1983, en cuanto a la conveniencia de facilitar la renovación de la tarjeta.

j) La corrección de errores de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, eliminando, en esta forma, el supuesto de discriminación por razón de sexo contenido en la Disposición Adicional tercera de dicha Ley.

F) En materia de trabajo

a) Modificación de las Leyes Generales de Presupuestos Generales del Estado de 1983, 1984 y 1985, en lo concerniente a la subvención consignada a favor de «las Centrales Sindicales más representativas» en consonancia con las Sentencias del Tribunal Constitucional, recaídas a recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo.

b) La Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra, de modificación a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, en materia de subvención a las Centrales Sindicales, por análogo motivo.

c) Diversos preceptos de la Ley 3 1/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo y de su Reglamento. aprobado por Real Decreto 625/1985, así como del Real

Decreto 2298/1984, de 26 de diciembre, en que se recogen sugerencias de esta institución.

d) El Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Personal de Alta Dirección.

e) Los Reales Decretos 1424/1985, de 1 de agosto, y 1435/1985, de 1 de agosto, por los que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio del Hogar Familiar y de los Artistas de espectáculos públicos, respectivamente, como se había recomendado.

f) El Real Decreto 1006/1985, de 26 de junio, por el que se regula la relación laboral especial de los Deportistas Profesionales, también sugerido por esta Institución.

g) El Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo, igualmente solicitado.

h) El Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio, y el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que extienden —según lo recomendado— la prestación de desempleo a los socios cooperadores y al personal fijo discontinuo.

i) Finalmente, la aceptación también de sugerencias del Defensor, del Real Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre, por el que se regula el régimen de sanciones a los empresarios; el Real Decreto 2373/1984, de 19 de diciembre, que deroga el principio «solve et repele»; el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, que aprueba la organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, y la Orden de 31 de julio de 1985, sobre regulación de cursos de Formación Profesional Ocupacional.

G) En materia de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda

a) Resolución de la Secretaría General Técnica de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid de 21 de febrero de 1985, por la que se acoge la recomendación del Defensor del Pueblo, en orden a la no aplicación retroactiva de las tarifas del Canal de Isabel II, aplicadas de acuerdo con el Real Decreto 2922/1975, de 31 de octubre.

b) Real Decreto 237/1985, de 6 de noviembre, de la Junta de Andalucía, que modifica la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 17 de noviembre de 1980, sobre adjudicación de viviendas de Promoción Pública en el sentido de la recomendación general propiciada en los informes del 83 y 84 por nuestra Institución tendentes a perfeccionar los criterios utilizados para la adjudicación de este tipo de viviendas.

H) En materia de Hacienda y Ministerios Económicos

a) La Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, ha recogido en su artículo 27.1 la recomendación del Defensor en el sentido de que se establecieran las mismas condiciones respecto al plazo para solicitar los beneficios del Real Decreto 670/1976, de 5 de marzo, de pensión a mutilados de guerra que no puedan integrarse en el Cuerpo de Caballeros, que los que rigen según las normas vigentes en materia de pensiones especiales.

b) La Disposición Adicional trigésima octava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, al establecer una serie de medidas, en línea con lo sugerido por el Defensor del Pueblo, con motivo de la publicación del Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, con objeto de agilizar los trámites del proceso liquidatorio y mejorar el importe de las liquidaciones a favor de los asegurados, perjudicados o beneficiarios, a que se refiere el artículo 4.4 del citado Real Decreto-ley.

c) La Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, que recogió en su artículo 29 la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo en orden a la aplicación a los vehículos de potencia superior a 9 CV. (utilizados por minusválidos) el tipo ordinario y no el tipo del 33 por ciento, hasta un límite no superior a los 12 CV.

4. Al precedente resumen de resultados obtenidos con el diálogo con la Administración, pueden añadirse otras actuaciones significativas que ha permitido al Defensor del Pueblo colaborar en la resolución de situaciones o conflictos de interés general, así como también poder ser de justicia, destacar aquellas cuestiones, en las que esta Institución debe reconocer que no ha sido posible llegar todavía a soluciones satisfactorias.

4.1. En primer término, pueden apuntarse (aunque el tratamiento específico se sintetiza en cada área) las siguientes actuaciones:

a) Mediación para ayudar a resolver el problema de la existencia en Madrid de enfermos cuyas camas ocupaban los pasillos de los hospitales, en especial, en la Residencia Sanitaria del «Primero de Octubre» situación que quedó favorablemente resuelta, en lo que a dicho centro se refiere; o la recomendación de potenciar las ayudas a los enfermos renales para posibilitar su tratamiento de hemodiálisis a domicilio, como ya se ha conseguido con un programa piloto en Asturias.

b) La tramitación ante el Ministerio de Justicia de una queja dio lugar a que ese Departamento solicitara del Consejo General del Poder Judicial y éste remitiera a los Presidentes de las Audiencias Territoriales una Circular, recordando la posibilidad de utilizar los servicios del Instituto Nacional de Toxicología, a efectos de realizar pruebas de investigación de la paternidad, en los casos en que, quien lo solicite, goce del beneficio de justicia gratuita.

c) También la intervención del Defensor del Pueblo en determinados-concretos de la aplicación de la «Ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y, en especial, en relación con los concretos problemas suscitados a las colectividades musulmanas de Ceuta y Melilla, facilitó el diálogo sobre puntos sustanciales entre la Administración y los afectados, así como la creación de una Comisión Mixta Administración-Comunidad Musulmana, para el seguimiento de los acuerdos establecidos.

d) La recomendación remitida al Ayuntamiento de Madrid con motivo de los problemas derivados de la aplicación de la Ordenanza de la ORA, contribuyó a unas fluidas conversaciones con las Autoridades responsables de dicha Administración, a la modificación de la base legal de la ORA y a la presentación de un proyecto de ley al respecto, que se encuentra en tramitación ante estas Cortes.

c) Se procuró acelerar ante la Administración responsable el pago de las cantidades adeudadas a numerosos becarios, a veces, desde el año 1981.

d) Se colaboró con las diversas Autoridades competentes (de la Administración General y de la Junta de Andalucía) a desbloquear los problemas suscitados con motivo de la regeneración hídrica del Parque Nacional de Doñana y realización de las obras previstas en el artículo 8 del Real Decreto 357/1984, de 8 de febrero, inaugurándose las obras con la presencia de todas las partes implicadas.

e) En relación con los enfermos mentales, han de destacarse también las actuaciones realizadas por esta Institución cerca de las Administraciones Central, Autonómicas y Locales y en colaboración con ellas, para la búsqueda de soluciones individuales a los problemas que ha planteado la carencia de plazas suficientes en Instituciones psiquiátricas para atender a las necesidades existentes, agravadas, en muchos casos, por alguna disfunción y falta de coordinación entre las Administraciones sanitarias y de justicia, a la hora de decidir sobre el internamiento e incapacidad de tales enfermos.

f) Por último, hubo constantes esfuerzos en pro del respeto de los derechos de los objetores de conciencia, y se

cooperó a la promulgación de la Orden comunicada de 27 de febrero de 1985, por la que se aclararon los supuestos de no incorporación y se dieron las oportunas instrucciones.

4.2. Por el contrario, no cabe ocultar que subsisten «puntos negros en el funcionamiento de las Administraciones públicas, en torno a las cuales sigue siendo imprescindible redoblar los esfuerzos para que tales lagunas desaparezcan.

a) Es doloroso, pero necesario, insistir que persisten en el seno de algunos Organismos públicos los graves defectos que nuestra Institución ha recalado en sus anteriores informes. Así pues, las dilaciones en resolver el abuso del silencio administrativo, la inejecución de sentencias, la interpretación restrictiva del ordenamiento jurídico para el ciudadano por parte de la Administración, obligándole sistemáticamente a acudir ante los Tribunales de Justicia para la defensa de sus derechos; son todos ellos efectos del procedimiento administrativo que deben ser mejorados, y que en algunos casos alcanzan proporciones muy graves, que justificarían contemplar los supuestos de responsabilidad objetiva de la Administración e, incluso, la subjetiva de autoridades y funcionarios.

En este sentido, nuestra Institución ha tenido muy en cuenta las resoluciones del Consejo de Europa tendentes a equilibrar los derechos individuales y las potestades administrativas, tal y como se puso de relieve en la mesa Redonda celebrada en Madrid en junio de 1985 entre dicho Alto Organismo y los Ombudsmen europeos.

De una parte, la Resolución 77(31), adoptada por el Comité de Ministros de 28 de septiembre de 1977, sobre la protección del individuo en relación con los actos de los administrados enuncia cinco principios que deben ser tenidos en cuenta y son:

1. Derecho a ser oído.
2. Acceso a la información.
3. Asistencia y representación.
4. Motivación.
5. Indicación de las vías de recurso.

Por otro lado, la Recomendación R(80)2, adoptada por el Comité de Ministros el 11 de marzo de 1980, sobre el ejercicio de los poderes discrecionales de la Administración enuncia los criterios en la toma de las decisiones administrativas, así como el procedimiento de ejecución de dichos actos discrecionales y el control de los mismos.

b) Junto a estos problemas, cuyo alcance es de sobra conocido, resulta imprescindible expresar inquietud ante la grave situación que genera el muy deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia y colaborar en el esfuerzo para solucionarlo del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia.

No puede ciertamente ignorarse la loable actuación individual de muchos Jueces y Magistrados y otros excelentes profesionales de la Administración de Justicia, para remediar esos defectos; pero es un dato firme que la lentitud en el funcionamiento y otras anomalías semejantes han generado el mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo, cuyos resultados en esta materia —y en gran parte debido a las

limitaciones que por su intervención establecen los artículos 13 y 17 de la Ley Orgánica por la que esta Institución se rige— son, por desgracia, muy escasos.

c) Baste recordar que siguen acumulados y pendientes de sentencia en el Tribunal Central de Trabajo casi cincuenta mil recursos, algunos de ellos desde hace cuatro y cinco años, o la congestión en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de algunas Audiencias Territoriales y del Tribunal Supremo. Añádase la dificultad para llegar en muchos casos a un necesario conocimiento directo de las causas que generan esas anomalías y poder colaborar así en la articulación de los medios necesarios para alcanzar soluciones definitivas.

El Defensor del Pueblo ha sostenido ya ante ambas Cámaras que el sistema previsto en la Ley Orgánica para la tramitación de las quejas en materia de defectuoso funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia, articula un procedimiento complejo que impide la inmediatez de su relación con el órgano contra el que se dirige la queja, y dificulta el acceso directo al Consejo General del Poder Judicial. De ahí que, pese a la buena voluntad y al esfuerzo realizado en diversos casos por el Ministerio Fiscal y, de modo principal, por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, los resultados globales no son alentadores.

Parece, pues, indispensable una reforma de la Ley Orgánica reguladora de la Institución, que permita, por lo menos, la tramitación directa al Consejo General del Poder Judicial de las quejas en materia de Administración de Justicia, si quiere propiciarse una actuación suficientemente eficaz del Defensor del Pueblo en tan fundamental materia.

5. Ejercicio de la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad y amparo

Como se ha descrito en apartado precedente, es notorio el número y la importancia de los recursos solicitados y, en su caso, interpuestos. Basta aquí con realizar la significación de ese notable incremento de peticiones de tal índole y los problemas que conlleva.

Aparte de otros aspectos más sustantivos, y en lo que meramente concierne a los de tipo procedimental, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni la del Defensor del Pueblo contienen previsión alguna en cuanto al plazo de que disponen los ciudadanos para comparecer ante la Institución y formular una petición de dicha naturaleza, lo que origina que a veces lo hace en vísperas de la fecha del vencimiento del plazo legal para la interposición del recurso.

Tal circunstancia crea una grave dificultad complementaria de las que en sí mismo conlleva el estudio y resolución sobre esas peticiones, y hace aconsejable que se valore la oportunidad de publicar unas instrucciones para que las personas que deseen suscitar tal pretensión ante el Defensor del Pueblo lo hagan dentro del primer mes, como máximo, de la publicación de la norma, en cuanto al recurso de inconstitucionalidad, o en los primeros diez días de la notificación de la resolución judicial, en los supuestos del recurso de amparo.

Sólo así será posible al Defensor del Pueblo considerar

adecuadamente y estudiar en profundidad los escritos que se le formulen de petición de interposición de recurso y adoptar la resolución más objetiva y razonable que proceda.

6. Contestación global del Gobierno al Informe Anual del Defensor del Pueblo

Por último, ha de dejarse constancia de la importancia de la consolidación de la práctica parlamentaria —ya loablemente iniciada— de que el Gobierno responda, silo estima pertinente, al Informe Anual del Defensor del Pueblo, por cuanto significa de valoración de la actividad del Comisionado de Cortes y, sobre todo, de sensibilidad en la búsqueda de soluciones para los problemas que en ese Informe se describen y de las recomendaciones que se proponen.

CAPITULO SEGUNDO

ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA TRAMITACION DE LAS QUEJAS FORMULADAS

1. AREA DE PRESIDENCIA Y ASUNTOS EXTERIORES

1. Síntesis del ámbito de competencias

Los asuntos estudiados en este Area se refieren a la función pública en un 96 por ciento, tanto en su aspecto estatutario general, competencia atribuida al Ministerio de la Presidencia, como en lo que se refiere a problemas retributivos y de derechos pasivos, que se refieren a competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda. Ello no impide comunicaciones y solicitudes de información a los servicios de personal de otros Departamentos Ministeriales.

También se estudian y tramitan, en su caso, las quejas relativas al Ente Publico Radio televisión Española.

Por último, son competencia de este Area las quejas relativas a los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores, que en su mayoría se refieren a los servicios consulares, y a la situación de españoles presos en cárceles de otros países.

2. Análisis de las quejas formuladas en 1985

De las quejas recibidas a lo largo de este año se puede extraer una primera valoración cuantitativa: el 62 por ciento se refiere a Derechos Pasivos; el 27 por ciento, a problemas estatutarios (oposiciones, concursos, interinos, incompatibilidades); el 7 por ciento, a retribuciones; el 1,5 por ciento, a Medios de Comunicación Social (RTVE); el 2,5 por ciento, a la Administración Exterior.

De las 1.751 quejas recibidas en el Area a lo largo de 1985, se han formalizado ante la Administración 682. Esta alta cifra de admisión se explicaba porque unas quinientas cincuenta quejas admitidas tienen idéntico contenido, pues se refieren al sistema de cálculo de pensiones establecido por la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. La tramitación ante la Administración fue única, aunque a efectos de cálculo son 550.

De las 136 quejas individuales restantes admitidas, se está a la espera de respuesta de la Administración en 56 casos.

2.1. Casos en que la Administración ha admitido la pretensión

En 1985 la Administración ha modificado su actuación en 14 casos. En casi todos ellos, al margen del problema de fondo que planteaban los interesados, la queja había sido admitida por el retraso en adoptar una resolución. Los demás supuestos, más significativos, quedan reseñados en los apartados que siguen.

También durante este año se han resuelto favorablemente veintidós expedientes iniciados en 1984. Se ha tratado también de casos en que el procedimiento estaba paralizado o se había dilatado más tiempo del normal.

Las más importantes de las quejas admitidas han sido las relativas al cómputo recíproco de cotizaciones y a la extensión de la ayuda familiar a todos los funcionarios con hijos, sin discriminación por razón de sexo.

2.1.1. Cómputo recíproco de cotizaciones

La Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, ha establecido en su artículo 28.4.d, un mecanismo que no constituye en sentido estricto el cómputo recíproco de cotizaciones más que cuando no se haya cubierto el período mínimo de carencia en el Régimen General de la Seguridad Social, en cuyo caso se abonarán esos años al sistema de Clase Pasivas, estableciéndose un cómputo global. No se establece la posibilidad inversa, es decir, abonar los años de cotización cubiertos en el Régimen de Clases Pasivas al Régimen General, en el caso de que el funcionario se jubilara acogido a este último.

Se establecía, en cambio, la posibilidad teórica de causar dos pensiones distintas y compatibles, una en el Régimen de la Seguridad Social y otra en el de Clases Pasivas; posibilidad teórica, porque si en el momento de jubilarse no se encuentra el interesado dado de alta en la Seguridad Social no tiene derecho a pensión de este régimen.

Esta Institución ha considerado que el efectivo cómputo recíproco de cotizaciones deberá garantizar la perfecta correspondencia de efectos de las cotizaciones vertidas por el beneficiario en uno u otro sistema, lo que hasta el momento no se ha llevado a cabo. Así se hizo saber al Ministerio de la Presidencia y al Ministerio de Economía y Hacienda en una recomendación.

Recientemente, el 25 de marzo del presente año, se ha recibido por fin una respuesta alentadora de la Dirección General de Gastos de Personal que informa:

«Se está trabajando por este Centro, en coordinación con los Ministerios de la Presidencia, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Administración Territorial, en la preparación de un Real Decreto, que en desarrollo de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y teniendo en cuenta las recomendaciones de esa Institución, establezca en el ámbito de los Regímenes de Seguridad Social referidos a funcionarios públicos un verdadero mecanismo de cómputo

recíproco, análogo al que actualmente está establecido en el concierto internacional para los trabajadores por cuenta ajena. El indicado grupo de trabajo está presidido y coordinado por la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social de la Secretaría General para la Seguridad Social y los trabajos se encuentran bastantes avanzados, habiéndose comenzado hace ya más de dos meses. Este mecanismo nuevo sustituirá al actual mecanismo imperfecto de cómputo, establecido en la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1985, introduciéndose las modificaciones legislativas oportunas en el Proyecto de texto refundido de Clases Pasivas del Estado, de próxima remisión al Consejo de Estado.»

2.1.2. La ayuda familiar: la discriminación por razón de sexo desaparece

El Ministerio de Economía y Hacienda, tras una sugerencia de esta Institución sobre una posible reforma de la Ley de 15 de julio de 1954, de Ayuda Familiar, ha admitido la misma y así se ha dispuesto en el Texto definitivo de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que en su artículo 20.6 señala:

«El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, acomodará los preceptos de la Ley de 15 de julio de 1954, sobre Ayuda a la Familia, a los principios inspiradores de la reforma operada en la Protección a la Familia por la Ley 26/1985, de 31 de julio.

En su consecuencia, y como la referida discriminación no se produce en la citada Ley 26/1985, de 31 de julio, la cuestión planteada quedará resuelta cuando se dé cumplimiento al mandato anterior.»

La Institución del Defensor del Pueblo seguirá atentamente el cumplimiento de esta previsión legal.

2.1.3. Presos españoles en cárceles de otros países: El caso de Thailandia

Durante el año 1985 ha continuado la actuación del Defensor del Pueblo en relación con las distintas quejas producidas con motivo del internamiento de ciudadanos españoles en prisiones extranjeras.

En los distintos casos suscitados con motivo de cartas remitidas por presos internos en cárceles europeas, se les ha contestado informándoles en cuanto a los puntos planteados e indicándoles la conveniencia de ponerse en inmediato contacto con los correspondientes cónsules de España en dichos países.

Una información detallada y extensa consta en la comparencia extraordinaria que realizó el Defensor del Pueblo, a petición del Grupo Parlamentario Popular, ante la Comisión «ad hoc» del Congreso de los Diputados, por lo que no procede aquí recoger nuevamente cuanto quedó extensamente expuesto en dicha Conferencia, publicada en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados».

SI parece oportuno dejar constancia expresa de que durante el año 1985 se siguió muy de cerca la queja tramitada el año precedente, ante el Ministerio de Asuntos Exteriores,

con motivo de presuntos malos tratos sufridos por españoles internos en las prisiones de Tailandia y la insuficiente atención prestada a los mismos, por parte de las autoridades diplomáticas españolas acreditadas en dicho país.

En este punto y con motivo de la presencia del Adjunto Primero en Bangkok, éste visitó la Embajada de España, pudiendo constatar en presencia del Embajador de España y del Primer Secretario, la pormenorizada información facilitada por ambos sobre la situación legal de estas personas, así como el esfuerzo de atención y cuantía de gastos de asistencia que dicha Embajada dispensaba a los españoles presos en Tailandia.

Personados en la prisión de hombres de Bangkok, el Adjunto Primero y el Primer Secretario de Embajada con objeto de entrevistarse con los detenidos españoles, tal visita no pudo llevarse a cabo, por coincidir en esas mismas horas el inicio de un motín en tales centros penitenciarios, pudiéndose comprobar posteriormente que no participaron súbditos españoles en tales acontecimientos.

Ha de hacerse constar, por último, que la falta de ratificación por Tailandia del Convenio con España sobre cooperación en materia de ejecución de sentencias penales, hace que la única fórmula posible por el momento sea el indulto real tailandés para permitir que algunos presos españoles puedan cumplir la pena en España y no en aquel país.

2.2. Quejas admitidas y formalizadas en las que se ha comprobado el correcto funcionamiento de la Administración

En sesenta y cuatro casos se ha comprobado que las quejas, a pesar de ser aparentemente justificadas, no estaban fundamentadas y que la Administración había actuado conforme a la legalidad.

2.3. Casos en que la Administración no ha admitido la pretensión

2.3.1 - Derechos pasivos

En materia de cálculo de pensiones, se trata de un problema ya señalado en el Informe de 1984 («B. O. C. G.» número 122, de 27 de mayo de 1985) y también en el apartado 2.1 de este Informe, por lo que es ocioso repetirlo.

La Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, autorizaba al Gobierno, en las Disposición Final Quinta, para dictar durante 1985 un texto refundido regularizando, aclarando y armonizando la legislación vigente en materia de Clases Pasivas del Estado. Esta autorización ha sido prorrogada por la Disposición Final Duodécima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 y en la actualidad se encuentra en estudio un Anteproyecto de Decreto que contiene el Texto Refundido.

2.3.2. Concursos para provisión de puestos en la Administración Pública

Consultados todos los números del «Boletín Oficial del Estado», correspondientes a los días 1 y 15 de cada mes

durante todo el año 1985, se han contado 373 convocatorias de provisión de vacantes. De éstas, 369 lo eran por e. sistema de libre designación.

El Informe Anual de 1984. (Observaciones finales del Area A 3, página 1289 del «B. O. C. G.», de 27 de mayo de 1985) decíamos a este respecto:

«... los puestos y destinos se siguen cubriendo en gran medida por libre designación sin que los concursos garanticen siempre la asignación objetiva de los mismos.»

El Ministerio de la Presidencia contestó de la siguiente manera:

«El hecho de que haya podido utilizarse, en determinadas casos, la libre designación como procedimiento para cubrir puestos de trabajo, ha podido traer su causa de que no se haya reglamentado el tema de la provisión de puestos de trabajo.

Como se sabe el artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece como procedimientos para la provisión de los puestos de trabajo adscritos a funcionarios, los sistemas de concurso y libre designación con convocatoria pública, especificando que se cubrirán por este sistema los puestos que se determinen en la relación de puestos de trabajo. El no haberse podido dictar todavía el Reglamento a que antes se hacía referencia y, en consecuencia, tampoco haberse aprobado las relaciones de puestos de trabajo, ha producido un cierto vacío que ha podido llevar, en determinados casos, a una excesiva utilización de la libre designación. ».

Esta respuesta contrasta con los datos que aporta la consulta del «Boletín Oficial del Estado».

2.3.3. Contratados administrativos: sistema de integración

En el Informe Anual de 1984, en lo que se refiere al sistema de integración de los contratados administrativos, se puntualizaba que:

En lo que se refiere a las oposiciones, el sistema de turnos restringidos establecido para la integración de los contratados podría atentar, a juicio de esta Institución, contra los principios de igualdad, mérito y capacidad consagrados en los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución.

Este sistema, previsto en sus líneas generales en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, había sido desarrollado mediante un Acuerdo entre la Secretaría de Estado para la Administración Pública y las tres organizaciones sindicales consideradas más representativas (CSIF, UGT y Comisiones Obreras). Al entrar en juego consideraciones no solamente jurídicas y tratarse de un problema con ciertas repercusiones sociales e incluso políticas, la solución del problema de otro modo era difícil.

El asunto ha tenido, en 1985, una derivación de cierta importancia: el concurso de traslados para funcionarios del Cuerpo General Auxiliar (Resolución de 11 de julio de 1985)

ofertó dos mil quinientas plazas; hubo numerosos funcionarios que no obtuvieron la plaza deseada porque no había suficientes.

Pero posteriormente, por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, de 21 de octubre de 1985 («B. O. E. », de 25 de octubre), ofertaron unas 8.000 plazas, a cubrir por los funcionarios de nuevo ingreso en el Cuerpo General Auxiliar. La mayoría de estas plazas parecen de nueva creación, pues no fueron sacadas a concurso. La proporción entre las plazas anteriormente ofertadas y las nuevas es, a título indicativo, de 18 a 41 en León, 31 a 113 en Santander, 14 a 64 en Burgos y 32 a 116 en Zaragoza.

La Dirección General de la Función Pública respondió así a nuestra petición de información:

«La Dirección General entiende que no existe ningún precepto legal que prohíba ofrecer a los aspirantes a ingreso vacantes que no hayan sido ofrecidas en concurso anterior.

Existen, además, fundadas razones que justifican la actuación de la Secretaría de Estado.

Uno de los objetivos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ha sido la regularización de la situación del personal contratado e interino, a cuyo efecto, la Disposición Transitoria Sexta, 2, establece que “todo el personal que haya prestado servicio como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino, podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir plazas de nueva creación”. En esta misma línea el Real Decreto 152/1985, de 6 de febrero, que aprueba la oferta de empleo público para 1985, dice en la Exposición de Motivos que “se afronta definitivamente el problema del personal no permanente que viene prestando servicios en la Administración Pública bajo la figura de contratado administrativo de colaboración temporal e interino, y, por las características y posterior ubicación de las plazas ofertadas, se influirá sensiblemente en la corrección de los actuales desequilibrios tanto funcionales como geográficos en materia de distribución de efectivos”.

En congruencia con lo anterior, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de febrero de 1985, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Sexta, de la Ley 30/1984, aprueba la clasificación Je puestos de trabajo derivados de las funciones desempeñadas por el personal contratado administrativo y dispone, asimismo, que las plazas clasificadas como correspondientes a funcionarios públicos se proveerán por el sistema de concurso-oposición libre.

Ha sido pues la necesidad de regularizar la situación del personal contratado e interino, así como de corregir los desequilibrios existentes en cuanto a distribución de efectivos lo que ha condicionado la actuación de la Secretaría de Estado en la oferta de plazas para los funcionarios de nuevo ingreso, cuyas plazas han venido determinadas por la clasificación aprobada por el Consejo de Ministros..

Como queda reflejado, ha seguido primando el criterio de integrar al personal contratado, sin cambiarle siquiera de destino, lo que ha ido en detrimento de los derechos de los funcionarios que ya venían prestando servicio en la Administración y también a los aspirantes del turno libre.

3. Administraciones morosas

No se observan, en general, demoras deliberadas o maniobras de obstrucción. Son el Instituto Nacional de Empleo y la Subsecretaría de Cultura los que están retrasando más sus respuestas.

4. Recordatorios de deberes legales

4.1. Traslado en comisión de servicio de un funcionario (queja número 14.451/85)

Un artículo en la prensa criticando la utilización del yate «Azor» fue causa del traslado temporal de un funcionario del INEM de Bajadoz a Barcelona.

Requerida la información necesaria, el mencionado organismo alegó que se trataba de una comisión de servicio normal, tal y como se ordenan habitualmente en la Administración Pública. Sin embargo, la índole de la misma (encomendar un servicio auxiliar de recursos a un Ingeniero Técnico), así como la premura en la orden de viaje, la dotación y otras circunstancias, apuntaban la posibilidad de una sanción encubierta.

El asunto está en vías de solución mediante la interposición, por el propio interesado, de un recurso al amparo de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. La Audiencia Territorial revocó la orden de comisión de servicios y ordenó la reintegración a su puesto del funcionario.

El Instituto Nacional de Empleo ha contestado eludiendo toda responsabilidad y ocultando datos fundamentales, lo que abona la tesis de que se trata precisamente de una represalia de carácter político que vulnera gravemente el derecho de libre expresión, garantizado en la Constitución y cuyo ejercicio en nada afectaba al servicio público.

Se ha solicitado al INEM información sobre cuál fue el funcionario responsable del traslado improcedente, pero hasta la fecha no ha tenido a bien contestar.

4.2. Negativa de un Tribunal calificador a revisar comparativamente un ejercicio escrito (queja número 13.488/85)

Una aspirante al ingreso en el Cuerpo de Conservadores de Museos solicitó la revisión comparativa de su ejercicio por albergar dudas sobre la concordancia entre la calidad de su ejercicio y la calificación obtenida. El Tribunal rechazó de pleno la solicitud, sin motivar la denegación. Ante la solicitud de información de esta Institución, la Subsecretaría de Cultura ha considerado que:

«Al tratarse de una petición graciable (artículo 70.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y no de un verdadero recurso administrativo (artículos 113 y siguientes de la LPA), esta Subdirección General estaba legalmente obligada a actuar del modo en que lo hizo, respetando los posibles derechos de la opositora y garantizando la independencia y objetividad del Tribunal».

Esta Institución se ha visto en la necesidad de dirigir un

recordatorio de deberes legales a la Subsecretaría de Cultura, en base a que la revisión de un ejercicio o el acceso a documentos elaborados por el administrado o que hacen referencia a él, constituyen un derecho y no una concesión graciosa; por tanto, no parece que pueda la Administración ni, «a fortiori», un Tribunal Calificador, negarse a mostrar y revisar un ejercicio o examen escrito realizado por el aspirante a una prueba selectiva. Esta revisión contribuye a garantizar los requisitos de igualdad, mérito y capacidad que establece la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3. Asimismo, es de recordar que el artículo 105 b) de la Constitución garantiza el acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas, lo que no parece ser el caso en este procedimiento. En todo caso, la denegación debe ser motivada, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 43.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La discrecionalidad técnica del Tribunal Calificador, que la jurisprudencia ha reiterado, no obstaculiza ni impide la revisión de un ejercicio ni su comparación con los realizados por otros aspirantes. De ser así, ello equivaldría a una atribución de poderes ilimitados al Tribunal Calificador y la absoluta indefensión de los administrados para controlar la forma en que se ejerce la selección.

Por todo ello, en uso del artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, esta Institución formuló recordatorio de deberes legales a la Subsecretaría de Cultura para que se facilitase a la interesada, aspirante al ingreso en el Cuerpo Facultativo de Conservadores de Museos, la revisión comparativa de su ejercicio, lo que permitirá que no se abrigue duda alguna sobre el cumplimiento del principio constitucional de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

La Subsecretaría ha aceptado el recordatorio de deberes legales y ha dado las oportunas instrucciones al Tribunal Calificador, para que proceda a la revisión de su ejercicio. Por el momento desconocemos cuál ha sido el resultado de esta revisión.

4.3. Irreversible denegación de derecho por silencio administrativo por haber fallecido el interesado

Un antiguo empleado del Patrimonio Nacional había venido solicitando la aplicación de los beneficios de la amnistía. No había recibido respuesta. Posteriormente falleció sin que le hubiera sido reconocido su derecho ni se le hubiera contestado.

El Patrimonio Nacional informó lo siguiente a esta Institución:

«La solicitud fue informada por los Servicios pertinentes y la Asesoría de Relaciones Laborales y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 46/77 de 15 de octubre y la circular 1/77, de 27 de octubre, dictada por el Tribunal Supremo, se acordó no contestar el escrito presentado por dicho trabajador para que al incurrir el Patrimonio Nacional en silencio administrativo, pudiera el interesado formular la demanda ante la Magistratura de Trabajo, Jurisdicción que debía resolver la cuestión (...). El señor H. M. formula nueva

reclamación previa con fecha 15 de junio, que fue nuevamente informada, ratificándose el dictamen anterior y acordando dejar transcurrir el silencio administrativo para que el trabajador formulara nueva demanda ante la Jurisdicción Laboral.»

Esta Institución consideró: «Que la exigencia de reclamación previa en vía laboral constituye una garantía para la Administración y no para el administrado. Aunque la técnica del silencio administrativo es, en principio, una garantía frente a la Administración, sin embargo, su abuso conduce a dilatar los procedimientos y es un elemento disuasorio en los casos en que, por la complejidad de la reclamación o por el desconocimiento jurídico del ciudadano, éste opta por no seguir las vías administrativas y/o judiciales que le permite la legislación. En el caso del señor H. M. así fue y la dilación sólo ha desembocado en la imposibilidad de reconocerle sus legítimos derechos, pues ha fallecido.

No se ha motivado debidamente a esta Institución la razón jurídica que podía servir de base a este silencio y el no reconocimiento al interesado de los hechos que él aducía (relación de servicios y posterior separación por motivos, políticos), máxime cuando, según su oficio de 22 de noviembre de 1982, dirigido al Asesor de Relaciones Laborales del Patrimonio Nacional, era procedente la aplicación de la amnistía en base a la Ley 46/1977, de 15 de octubre.

Si, contrariamente a lo que se ha hecho, se hubiese contestado al interesado, en cumplimiento de los deberes legales, el Patrimonio Nacional hubiera actuado correctamente, ya que si se hubiese contestado expresamente a su instancia, aun en caso de denegación, se le hubiera informado de los recursos y vías de reclamación posibles (artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo), amén de motivar la denegación (artículo 43 LPA), lo que habría facilitado la orientación del señor H. M., y la pronta oportuna resolución del expediente.

Además, si el Patrimonio Nacional hubiera aceptado la solicitud del señor H. M., sin más dilaciones indebidas, éste se hubiera beneficiado a tiempo, moral y económicamente de la legislación de amnistía»

Por esta razón, se envió una recordatorio de deberes legales en los siguientes términos:

«Al amparo del artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1982, de 6 de abril, por la que se rige esta Institución, ponemos en conocimiento del interesado, en este caso el señor M. G., hijo del fallecido nuestro criterio de que esta queja ha sido originada presumiblemente por negligencia u omisión de un funcionario. Simultáneamente, damos traslado de dicho escrito a la Presidencia del Gobierno, sugiriendo la adopción de medidas para corregir esta actuación en lo posible y para evitar que hechos similares puedan volver a producirse.»

La respuesta del Patrimonio Nacional a este último requerimiento no se hizo esperar, pero hacía constar que los responsables del Área de Personal en aquellas fechas ya están jubilados.

Mucho nos tememos que en este caso los daños consumados tengan ya difícil reparación.

5. Seguimiento de quejas 1983 y 1984

De las quejas que merecieron ser recogidas en los informes anuales anteriores, numerosas son las que aún no han sido resueltas por la Administración sin que tampoco legislativamente se haya avanzado en su solución.

Es preciso destacar por su importancia las siguientes:

5.1. Modificación del sistema de cálculo de pensiones por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985

La reforma operada por esta ley tiene una lógica impecable: la pensión es proporcional a los años de servicio. Antes bastaba con completar nueve años de servicios para obtener una pensión del 80 por ciento de la base reguladora, lo que era discriminatorio en términos jurídicos respecto del Régimen General de la Seguridad Social y además conducía a la quiebra financiera del sistema.

Pero es evidente que, la modificación del sistema de clases pasivas unida al acortamiento del período de servicio activo operado por el artículo 33 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública — que adelantó la edad de jubilación a los 65 años— ha producido, en muchos casos, rebajas muy significativas en las pensiones.

Los aumentos de las bases reguladoras en los últimos años no siempre compensan la reducción de las pensiones que resultan de aplicar el cuadro de tipos aplicables fijado por el artículo 28.1 de la Ley 50/1984.

Por ello, esta Institución consideró necesario que, previa la determinación y evaluación del personal afectado, se realizasen los cálculos económicos que permitiesen atenuar en lo posible el brusco salto de escala que se producía y que afectaba a funcionarios con período de carencia inferior a treinta y cinco años, cuando careciesen de otro sistema de cobertura de derechos pasivos o de jubilación.

5.2. Pensiones temporales reguladas por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926

Como se señaló reiteradamente en los Informes de 1983 y 1984, la reforma del Régimen de Derechos Pasivos en 1966 se aplicó a partir del 1.º de octubre de 1965, de forma que las pensiones causadas con anterioridad a esta fecha se siguen rigiendo por el Estatuto de 1926, tanto en lo que se refiere a los porcentajes del regulador como a los períodos de carencia necesarios para causar pensión.

Así, si un funcionario no había perfeccionado veinte años de servicio no causaba pensión permanente ni de jubilación ni familiar. Si había completado diez años sin llegar a veinte, las pensiones familiares (viudedad y orfandad) sólo se abonaban, y se abonaban, durante un período equivalente a los años de servicio.

Urge abordar, de una vez, el problema referente al mantenimiento de las pensiones familiares llamadas temporales. Estas pensiones son retiradas a viudas y huérfanos de funcionarios una vez transcurrido el equivalente al período durante el cual prestó servicios el causante. Como es evidente, la pensión es suprimida precisamente cuando el

beneficiario alcanza una edad avanzada y más necesita la protección social.

Las respuestas a nuestra Institución del Ministerio de Economía y Hacienda han sido elusivas, sin ofrecer una posible alternativa, ni tampoco datos cuantitativos de las personas que han perdido o perderán su pensión temporal, lo que hubiese permitido evaluar el coste de la reforma sugerida.

5.3. Pensiones de orfandad para los deficientes mentales

El artículo 33.1, párrafo primero, de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, estableció un requisito adicional para conceder pensión de orfandad a los huérfanos incapacitados para todo trabajo que tuviesen derecho al beneficio de justicia gratuita.

Este requisito no figuraba en el artículo 32.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. No se comprende el motivo del requisito adicional de ser pobre de solemnidad cuando es sabido que los minusválidos físicos y psíquicos están insuficientemente protegidos en nuestro ordenamiento.

En su momento (Informe 1984), señalamos que este nuevo requisito resultaba discriminatorio, en la medida que carece de justificación la denegación de una pensión de orfandad sólo porque el huérfano deficiente mental obtenga algunos ingresos que le excluyan del beneficio de justicia gratuita. Sin embargo, la Administración no ha respondido nada a esta propuesta de, justa reforma.

5.4. La demora en la concesión de pensiones de jubilación: un problema sin resolver

Pese a las previsiones contenidas en el Real Decreto 2344/1983, de 7 de septiembre, sobre simplificación de trámites en los expedientes de clases pasivas de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, siguen sin observarse resultados significativos.

Las pensiones tardan, según las quejas que se siguen recibiendo, un promedio de seis meses, durante los cuales es grave la situación de jubilado, pues los anticipos sólo son concedidos en contados casos.

Parece que el problema de fondo subsiste por la escasa dotación de personal de las unidades gestoras (que, además se ven sobrecargadas con las pensiones derivadas de leyes especiales: amnistía y pensiones de guerra), exceso de trámites burocráticos y los insuficientes resultados de la organización informática.

5.5. El requisito de convivencia matrimonial durante dos años para conceder pensión de viudedad: una reliquia del pasado

Esta Institución dirigió una «recomendación al Ministro de Economía y Hacienda para que se estudiase y elaborase un anteproyecto de disposición, con rango de ley, con el fin de suprimir el requisito, para causar pensión de viudedad, de convivencia de dos años o nacimiento de hijos, en los casos de matrimonios celebrados por funcionarios del Estado, civiles o militares, con edad superior a los sesenta años, que

estableció el artículo 85 del Estatuto de Clases Pasivas de 1926.

La respuesta del Ministro de Economía y Hacienda, de 16 de julio de 1985, ha sido ésta:

«En relación a la recomendación formulada por V. E., a fin de que se estudie y elabore un anteproyecto de ley para suprimir el requisito establecido en el artículo 85 del Estatuto de Clases Pasivas de 1926, para causar pensión de viudedad, de convivencia de dos años o nacimiento de hijos en los matrimonios contraídos después de cumplir la edad de sesenta años, por funcionarios del Estado, civiles o militares, tengo el honor de informar a V. E. que este Departamento comparte plenamente la argumentación contenida en el escrito de esa Institución, por lo que en el Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos que se encuentra en avanzada fase de elaboración, en virtud de la autorización conferida en la Ley 50/84, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, se suprimen los requisitos del citado artículo 85 para la concesión de pensión de viudedad, en el caso de matrimonios celebrados después de que el funcionario cumpla sesenta años.»

En el Anteproyecto del Texto Refundido de Clases Pasivas desaparece este requisito para el futuro, pero no parece que se vayan a resolver las situaciones causadas anteriormente, según la normativa vigente hasta el momento.

6. Problemática General del Area

Al margen del contenido concreto de los expedientes que han merecido especial atención de esta Institución y que ya han sido reseñados cabe hacer algunas observaciones de carácter general, que confirman la tesis de que las Administraciones públicas españolas no están habituadas al control de su funcionamiento.

6.1. Se comprueba un excesivo formalismo de las respuestas administrativas a las peticiones de información. En gran parte de los casos el centro directivo se limita a reproducir los textos legales en los que se apoya (que ya eran conocidos y citados por esta Institución en su requerimiento), y a describir las actuaciones llevadas a cabo, sin explicar las causas que motivan la adopción de un determinado criterio o las razones últimas de haber tomado una decisión. Existe una deliberada falta de transparencia por parte de la Administración, en la mayoría de los casos.

En otros casos, la Administración responde evasivamente descargando su responsabilidad en otros organismos o centros directivos, pero sin tomar iniciativas para la pronta resolución del expediente. Esto es particularmente evidente en los casos de ejecuciones de sentencias y en los de cambio en las retribuciones básicas o complementarias.

6.2. Escasa flexibilidad de la Administración para cambiar de criterio o mejorar su organización. A este respecto es paradigmático el caso de la tramitación de las pensiones de jubilación.

El Ministerio de Economía y Hacienda, en concreto la Dirección General de Gastos de Personal, no ha logrado aplicar el Programa de Simplificación de Trámites

Administrativos, aprobado por Orden Ministerial de 21 de mayo de 1984 («B. O. E. » de 22 de mayo). Según la Administración «... en la segunda Reunión de la Comisión de Coordinación del Programa de Simplificación de Trámites Administrativos realizada el día 18 de enero de 1985, en la que estaban representados los diferentes Ministerios, convocada para realizar un balance general sobre el cumplimiento del Programa de Simplificación de Trámites Administrativos, se acordó desestimar el objetivo mencionado, tras la intervención del representante del Ministerio de Economía y Hacienda, que se refirió a las dificultades en orden a la profundización de las medidas adoptadas en el Real Decreto 2433/1983, de 7 de septiembre, sobre simplificación de trámites en los expedientes de clases pasivas».

Esto, que afecta, en general, al tratamiento que da la Administración a las quejas, reclamaciones, sugerencias y peticiones, es particularmente evidente en lo que concierne a los recursos. Contrariamente a lo que desde hace tiempo hacen las empresas privadas, parece no extraer consecuencias del análisis y evaluación de los servicios de recursos, del número de recursos contencioso-administrativos.

Tal y como ya hemos señalado en los anteriores Informes anuales de esta Institución, la Administración se atiene literalmente a lo establecido en el artículo 86.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

«La sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.»

A juicio de esta Institución, sería más equitativo interpretar de otra manera la segunda frase de ese precepto «... y respecto de las personas afectadas por los mismos», pues se comprueba que en casos idénticos la Administración mantiene el criterio de que hay que obtener sentencia individual para que se modifique la situación concreta.

Se introduciría así la distinción acuñada por la doctrina francesa entre contencioso objetivo y subjetivo, puesto que en determinadas situaciones jurídicas objetivas, derivadas de una regulación estatutaria, la sentencia de lo contencioso viene a incidir sobre todo un colectivo, sin necesidad de que cada individuo deba acudir ante los Tribunales para que éstos reiteren sus sentencias. El valor de la cosa juzgada queda así reforzado en estos casos contribuyendo a una adecuación de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico... Esta exigencia de recurso individual ha venido siendo la norma, y así sucedió en el caso de las retenciones de haberes por huelga —antes de la Ley 30/1984—, que aunque ilegales y objeto de numerosísimas sentencias, no llevaron a la Administración a modificar su criterio y devolver de oficio las cantidades descontadas.

También está el caso, citado en el Informe Anual anterior de la Escala Técnica Auxiliar de Sanidad, en cuyo seno coexisten diferentes índices de proporcionalidad y coeficientes multiplicadores, lo que produce diferencias retributivas injustificadas y, por tanto, discriminatorias, sin que la Administración parezca decidida a corregir tan anómala situación.

6.3. En tercer lugar, se observa un defecto muy

importante en los servicios de la Administración, cual es la inadecuada información a los ciudadanos y a los interesados.

La información que reciben los ciudadanos es incompleta, tardía, o a veces nula. Así se comprueba cómo los efectos de la aplicación del IVA, de la Ley de Extranjería, las actuaciones en materia penitenciaria o la creación de un parque natural, no llegan debidamente a conocimiento de los afectados. Muchos conflictos o disfunciones de los servicios podrían evitarse si, en el momento de aprobar nuevas normas, se facilitase una amplia información a los interesados.

Pero esto sucede incluso en sectores de la población más reducidos y cercanos a la Administración, como son los funcionarios. La Dirección General de la Función Pública no dispone de un servicio de información general para los funcionarios, desde el cual ésta se suministre de manera regular, continua, inequívoca e idéntica a todos los interesados. Es preciso recordar que la mayoría de las quejas recibidas en este Área no llegarían a esta Institución si a los funcionarios se les informase correctamente de sus derechos y de sus deberes (por ejemplo, en materia de concursos, traslados, retribuciones o derechos pasivos). La Dirección General de Gastos de Personal ha hecho recientemente un esfuerzo encaminado a informar a los pensionistas, mediante la instalación de un servicio centralizado de información.

La Administración debería considerar que la comunicación y la información a los ciudadanos, a los interesados y a las partes en un procedimiento son auténticos servicios públicos, y que su ausencia o inoperancia resta mucha eficacia a las medidas de reforma que se acometen, generando a veces resistencias que podrían haber sido obviadas con una adecuada información.

II. AREA DE DEFENSA E INTERIOR

1. Síntesis de su ámbito de competencia

El Área de Defensa e Interior, como así se ha expresado en informes anteriores, se ocupa de la tramitación de las quejas recibidas, cuyo contenido afecta al ámbito de los Departamentos ministeriales de Defensa e Interior, en su doble acepción de Administración Central del Estado y Administración periférica.

La amplitud de esta competencia —resulta obligado resaltarlo— no ha sido disminuida por la puesta en funcionamiento de los diferentes Defensores de las Comunidades Autónomas, por referirse aquélla a materias exclusivas del Estado.

Por ello, en el caso de que aquellas Instituciones autonómicas reciban quejas sobre competencias de este Área, son remitidas a la sede del Defensor del Pueblo, informándose, no obstante, por un deseo de coordinación y armonización de funciones, a los Defensores del Pueblo autonómicos del resultado final de las gestiones desarrolladas.

De igual manera, se ocupa la presente Área de algunos asuntos con trascendencia en la Administración de Justicia, fundamentalmente aquellos referentes a la Jurisdicción de los Tribunales Militares.

2. Ambito de relación

La relación institucional desarrollada por el Defensor del Pueblo en este Área, que ha debido sostenerse para el tratamiento de las quejas recibidas, ha experimentado una variación en relación a los años anteriores, en aras de la eficacia, habida cuenta que se ha tendido a mantener relación con los organismos de la Administración Pública directamente responsables.

Por ello, en cuanto al Departamento de Defensa, sin perjuicio de que el cauce de relación normal ha continuado siendo el Ministro de Defensa y su Gabinete (que ha prestado un gran apoyo a la misión del Defensor, remitiendo informes muy bien documentados), e, incluso, en algunos casos, el señor Subsecretario, se han mantenido también contactos con otros Directores de Departamentos afectos a aquel Ministerio, así como con Capitanes Generales y Jefes de Dependencias o establecimientos.

En lo que respecta a la Administración de Justicia Militar, se ha solicitado el apoyo de los Jueces Togados Militares, Secretarías de Justicia de las Capitanías Generales y, fundamentalmente, del Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar, quien ha mantenido la línea de colaboración institucional de otros años.

También cabe resaltar la colaboración proporcionada por el Consejo Nacional de Objeción de Ciencia, que ha sostenido una relación fructífera con esta Institución constitucional.

En Interior, el cauce general ha venido desarrollándose a través del Ministro y de su Secretaría General Técnica, manteniéndose, también, contactos, estos últimos de indudable eficacia, y en temas de trascendencia, con el señor Subsecretario y el Director General de Política Interior.

De igual manera, se ha requerido la colaboración de los Directores Generales de la Guardia Civil y de la Policía, del Director General de Tráfico, y, especialmente, de los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles, cuya intervención ha servido para otorgar un carácter de mayor inmediatez a la actuación del Defensor del Pueblo.

Por otra parte, el Defensor ha requerido la intervención de Jefes de Policía, en sus diferentes categorías, así como la de Comisarios de diversas dependencias policiales.

En definitiva, a lo largo del año se ha pretendido potenciar el conocimiento directo de la realidad subyacente en las quejas, es decir, ejercitar con mayor intensidad que otros años las investigaciones «in situ» previstas en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. De este modo, la relación con las Administraciones Públicas ha tendido a desarrollarse, como antes se expresaba, por contacto más directo con aquellos Organismos que tienen competencia directa para la resolución justa del contenido de la queja.

3. Quejas recibidas

3.1. Tipología general

Las quejas recibidas en este Área, se pueden agrupar en los siguientes conceptos:

DEFENSA

Servicio Militar: Objeción de conciencia; prórrogas y exenciones; régimen disciplinario; accidentes y muertes, algunas originadas por suicidios; régimen de vida de acuartelamientos; extralimitación en el ejercicio del mando por parte de miembros profesionales de las Fuerzas Armadas.

Profesionales de las Fuerzas Armadas: Academias Militares; oposiciones y concursos; Escalas del Ejército; retribuciones; ascensos y situaciones militares; órdenes y recompensas; derechos constitucionales del militar; régimen disciplinario.

Personal civil al servicio de la Administración Militar.
Cuerpo de Mutilados.

Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: Soldados; Militares Profesionales.

Clases Pasivas (Consejo Supremo de Justicia Militar):

Viudedad; orfandad; jubilación; problemática especial del Estatuto de 1926, Amnistía.

Responsabilidad del Ministerio de Defensa (Indemnizaciones): Demoras en su otorgamiento.

Jurisdicción Militar.

Establecimientos Penitenciarios Militares.

INTERIOR

Régimen de extranjeros.

Inseguridad ciudadana.

Denuncias interpuestas en dependencias policiales.

Malos tratos.

Terrorismo: Indemnización víctimas del terrorismo.

Guardia Civil (Régimen estatutario): Academias; ejercicio profesional; régimen disciplinario y judicial; Clases Pasivas.

Tráfico: Multas; carnet de conducir; Autoescuelas.

Amnistía.

Cancelación antecedentes y fichas policiales.

Asociaciones y manifestaciones.

DNI y Pasaportes.

Espectáculos públicos y juegos recreativos.

Permisos de armas.

3.2. Quejas admitidas y formalizadas ante la Administración con resultado favorable

3.2.1. Servicio Militar

Dentro de este grupo de quejas, se pueden significar, entre otras, las siguientes:

a) Prórrogas y aplazamientos

Queja número 2.397/85

En razón a la tramitación de este expediente, se concede a un ciudadano, próximo a la incorporación al servicio militar, y por parte de la Autoridad del Ministro de Defensa,

prorroga de 1.ª clase a aquella incorporación, por ser huérfano de padre y madre y tener que contribuir al sostén económico de sus hermanos.

Es de significar que, con anterioridad, le había sido denegada esta pretensión por los órganos de reclutamiento.

Queja número 1.059/85

Al ciudadano compareciente, que se encontraba próximo a la incorporación al servicio de armas, no le había sido admitida su pretensión de aplazamiento, solicitada por tener que mantener a su esposa, en razón a la circunstancia de no tener hijos en su matrimonio.

El Ministerio de Defensa, finalmente, instruye el correspondiente expediente de concesión de la prórroga solicitada.

Quejas números 11.840/85 y 7.868/85

De igual forma que en los expedientes antes referenciados, se concede a los ciudadanos remitentes de la presente queja los beneficios del aplazamiento o prórroga al Servicio Militar por razones de necesario sostén económico de la familia.

Queja número 14.047/85

Por el Organo de Reclutamiento, había sido negada, a un mozo, la exención al Servicio Militar, siendo hijo único y teniendo a sus padres enfermos.

Por el señor Ministro, en atención a los motivos expuestos y por razones humanitarias, se procede a la no incorporación a filas de este ciudadano, incoándose un expediente de exención.

Queja número 7.393/85

El padre de dos mozos escribe al Defensor, expresando que dos hijos suyos, gemelos, van a ser incorporados, en distintos llamamientos, a las unidades de destino correspondientes.

Seguidamente, se refiere a los perjuicios emocionales que este apartamiento les puede originar, en atención a su condición.

Al fin, se resuelve el problema por el Organo de Reclutamiento Militar, poniéndose así de relieve por la persona compareciente al Defensor del Pueblo.

Queja número 8.589/85

Soldado que escribe solicitando cierta atenuación en su Servicio Militar, por la necesidad de estar junto a sus padres, que acababan de perder a una hija, por muerte violenta.

Se conceden, por parte del Jefe de su Unidad, los correspondientes permisos, y se le licencia con antelación a la fecha prevista.

Queja número 3.488/85 y otras

En virtud de estas quejas, algunos ciudadanos expresan al Defensor el perjuicio que les origina el aplazamiento de la incorporación al Servicio Militar, por razones de enfermedad u otras, que conlleva, en ciertos casos, la obligación de pasar revisión ante los órganos de reclutamiento años después, por si fuera procedente entonces esta inclusión a filas.

Mientras tanto, según ponen de relieve, encuentran dificultades para acceder al mundo del trabajo, por esta situación de pendencia de la incorporación.

Puestos estos antecedentes en conocimiento del Ministerio de Defensa, se informa que se va a proceder a reducir estos espacios temporales, en el próximo Reglamento de desarrollo de la nueva Ley del Servicio Militar.

b) Irregularidades en Cajas de Recluta

Queja número 11.756/85

El ciudadano remitente informa al Defensor que, en una Caja de Recluta, le había sido exigido, para efectuar cierto trámite, rellenar un impreso en el que habría de constar su religión.

Admitida la presente reclamación, se cursan las instrucciones convenientes por la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, a la referida Caja, a los fines de que no se efectúen esas preguntas sobre la confesión o creencias religiosas de las personas.

c) Problemas de inadaptación de soldados al Ejército

Queja número 2.42 1/85

Se recibe una carta de un marinero, destinado en la Escuela de Suboficiales de la Zona Marítima del Estrecho, de la que se deduce, una vez analizada por los servicios psicológicos de esta Institución, la posibilidad de ciertos trastornos en su personalidad.

En la carta, por otra parte, este marinero anuncia al Defensor la posibilidad de que se infiriera lesiones de graves consideraciones.

Urgentemente, se sostiene relación con la Secretaría de Justicia de aquella Zona Marítima y, por escrito, se solicita del Ministerio de Defensa un reconocimiento psiquiátrico, que es efectuado, procediéndose a su exclusión del Ejército por padecer una «psiconeurosis grave».

Queja número 15.176/85

Familiares de un soldado voluntario del Ejército del Aire, de 17 años, que informan a esta Institución que éste se encuentra arrestado en un Cuartel, habiéndose efectuado hacía unos días un corte en su muñeca.

Esta Institución sostiene una conversación telefónica con este soldado, en la unidad de su destino, apreciándosele cierta situación de decaimiento y la posibilidad de síntomas depresivos.

En consecuencia, se solicitó la rescisión de su compromiso militar, que es concedido por el Capitán General de la 2. Región Aérea.

Queja número 10.353/85

Soldado, que había sido objeto de varios reconocimientos psiquiátricos, y que, tras una conversación con el General Jefe de su Unidad, se procede a su licenciamiento, por problemas de adaptación a la vida militar.

Conviene resaltar, en este punto, la importancia de los licenciamientos de estos soldados, por cuanto, en caso de continuación en el servicio, se ven inmersos en procedimientos disciplinarios, e incluso, judiciales, que pueden arruinar su trayectoria vital y profesional.

Queja número 5.434/85 y otras

En virtud del primer expediente, se gestiona el ingreso de un soldado, que se encontraba en una prisión militar, en un Centro adecuado de tratamiento y rehabilitación de toxicómanos, una vez efectuados los contactos pertinentes con el Juzgado Togado Militar y el Gobernador de la Prisión.

En Otros expedientes, se efectúan gestiones de análoga naturaleza, directamente dirigidas a contribuir a un mejor tratamiento de estos enfermos.

d) Accidentes y fallecimientos de soldados

Queja número 13.264/85

Un Cabo de la Armada comparece ante esta Institución, manifestando haber sufrido un accidente, por el que se le amputó el nervio óptico, cuando procedía a cumplimentar una orden recibida, por su cualidad de buceador.

Habiendo solicitado, por este accidente, el ingreso en el Cuerpo de Mutilados, no había sido admitido, por la existencia de unos antecedentes penales, originados por un hecho delictivo acaecido cuando tenía 16 años de edad.

El Defensor estudió las restricciones existentes, por esta razón, en el Reglamento del cuerpo de Mutilados, pero, no obstante, por estricta justicia, solicitó del Ministerio de Defensa un cambio de criterio, que ha sido acogido favorablemente.

Se argumentaba, entonces, que si esta persona ha tenido aptitud según el ordenamiento militar, para ostentar un empleo y desarrollar los deberes y funciones inherentes al mismo, ha de otorgársele, de igual manera, las consecuencias jurídicas de aquella aptitud y. en este caso, los beneficios derivados de la realización efectiva del riesgo que conllevan aquellos deberes.

Queja número 24.771/84

Los padres de un soldado fallecido durante el Servicio Militar, por presunto suicidio, muestran su disconformidad con el archivo de las diligencias instruidas por la Autoridad Militar, por no estar conformes con su resultado, y consideran que aquél no tenía inclinación a realizar aquella acción.

Como consecuencia de la intervención del Defensor, se procede a desarchivar las Diligencias previas instruidas, continuándose los trámites investigadores, con la personación

expresa de los familiares del soldado fallecido.

Queja número 23.086/84

Comparece ante el Defensor un ciudadano, expresando que, cuando se encontraba en el Servicio Militar, al regresar de un permiso oficial, desde su domicilio al Cuartel, sufrió un accidente de circulación, con lesiones invalidantes para cualquier tipo de ocupación laboral.

Solicitó el ingreso en el Cuerpo de Mutilados, a los fines de la correspondiente compensación económica, siendo no admitida su pretensión, tanto por resolución del Capitán General, como un año después, de la Dirección de Personal de Subsecretaría de Defensa.

En los expedientes instruidos al efecto, por la Autoridad Militar, se justifica esta negativa en las siguientes razones:

«... siendo obligación del interesado incorporarse a su destino al término de un permiso, no cabe ampliar dicho deber a la realización del viaje en circunstancias de peligro, voluntariamente asumidas, como la conducción nocturna de un vehículo automóvil, en un largo y duradero recorrido, determinante de natural cansancio y somnolencia, presumible causa del accidente..., y aún no siendo dichas circunstancias penalmente punibles, no pueden estimarse como impuestas por su permanencia en el Ejército, y por tanto, el accidente como acaecido en acto de servicio...».

No obstante, estas consideraciones, esta Institución, con una equitativa finalidad de que se fomente en el Ejército un concepto amplio y generoso del acto de servicio, y a efectos de justa compensación o indemnización, solicitó del Ministerio de Defensa una variación de los criterios sustentados.

Se trajo a colación, entonces, y por razones de analogía, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala VI) y del Tribunal Central de Trabajo, en cuanto configura el concepto del accidente «in itinere» con un carácter abierto y progresivo.

En particular, se argumentaba que la duda razonable en la admisión de aquella figura habría de resolverse en Favor del accidentado, por aplicación del principio «pro operario», y que la mera imprudencia no rompe la relación de causalidad, en el sentido de que, únicamente, dejan de ser accidentes de trabajo los sucesos constitutivos, según aquella jurisprudencia, de «una imprudencia contra todo instinto de conservación de la vida».

El Ministerio de Defensa contestó a esta Institución, entre otros extremos, en los siguientes términos:

«... el escrito de esa Institución ha dado lugar a un nuevo examen de lo incoado, por si procediera adoptar otra resolución posible...».

Por esta Institución, se valora, muy positivamente esta actitud del Ministerio de Defensa, que puede contribuir, mediante la fijación de nuevos y progresivos conceptos, a aumentar la cobertura, en cierta medida, de algunos accidentes originados durante el Servicio Militar.

Queja número 7.062/85

Los padres de un soldado fallecido durante el Servicio Militar muestran su disconformidad contra una resolución del Ministerio de Defensa, por la que no se les reconoce el derecho a pensión extraordinaria por aquel hecho.

Este soldado había muerto por un síncope cardiaco, cuando se encontraba en su destino militar, después de haber corrido una distancia de 50 metros.

Instruido el oportuno expediente por parte de aquel Departamento ministerial, para examinar si la muerte había sido en acto de servicio, en cuyo caso originaría aquella compensación de los padres, de acuerdo con la vigente reglamentación de Derechos Pasivos del Personal Militar, se resolvió en sentido negativo, por las siguientes razones:

«... el informe de autopsia, concluyó diciendo que se trata de una muerte natural causada por un síncope cardiaco, debido a las muy importantes alteraciones congénitas cardiopulmonares, apreciadas al practicar la autopsia.»

Por ello, el Tribunal Superior de las Fuerzas Armadas consideró que no había relación entre el servicio militar y la enfermedad común que causó su muerte.

Sobre la base de estos antecedentes, el Defensor del Pueblo remitió una comunicación al Ministro de Defensa, en la que exponía su criterio sobre la necesidad de una práctica rigurosa de los reconocimientos médicos, efectuados a los soldados al incorporarse a filas, por cuanto es trascendental descubrir estas insuficiencias o enfermedades, aunque no sean alegadas por los interesados, dado el esfuerzo físico que implica el Servicio Militar.

Y, en relación al caso concreto planteado, se solicitaba de dicha Autoridad una variación de criterios, haciendo referencia, igualmente, y por analogía, a la reiterada jurisprudencia laboral, que extiende la protección del accidente laboral a aquellas enfermedades o defectos fisiológicos preexistentes, derivados o no del trabajo, cuando el accidente los agudiza, agrava, desencadena, sacándolos de su estado latente, y haciéndolos operantes.

El Ministerio de Defensa, en contestación a esta comunicación, ha remitido un escrito, al que se adjunta un informe de la Asesoría Jurídica, en el que se valora la necesidad de dar traslado del escrito de esta Institución al Tribunal Médico Superior de las Fuerzas Armadas, de orden del Sr. Subsecretario, a los fines de una nueva reconsideración del criterio negativo antes adoptado.

Este criterio, como en los supuestos analizados anteriormente, puede contribuir, también, a otorgar una mayor protección a estos accidentes sobrevenidos en el Servicio Militar.

e) Objeción de conciencia

Quejas números 3.784/85, 4.032/85, 4.033/85, 4.228/85, 4.332/85, 5.473/85, 10.376/85 y otras.

En los meses de marzo y abril de 1985, se reciben en esta Institución, un número elevado de escritos, telegramas, llamadas telefónicas, procedentes de toda la geografía del país, planteando una situación concreta sobre objeción de

conciencia.

También se interesa por esa situación el Síndic de Greuges de Cataluña.

La Ley de Objeción de Conciencia, en su artículo 2, disponía que la solicitud de declaración de la objeción, únicamente suspendería la incorporación al Servicio Militar cuando se presentara ante el Consejo Nacional, al menos, con dos meses de antelación a la fecha prevista para aquella incorporación.

En aplicación de esta norma, el Ministerio de Defensa promulgó una Orden comunicada, el 27 de febrero de 1985, que especificaba que las solicitudes remitidas al Consejo sólo paralizarían la incorporación a filas del objetor, cuando se hubiese efectuado la instancia con anterioridad al 17 de marzo.

Las posteriores a esa fecha, obligarían al objetor a incorporarse, en espera de la resolución futura del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia.

En esta situación, las personas comparecientes informaban al Defensor que estaban siendo citados a filas urgentemente, siendo, próximamente, pasaportados a los CIR.

Entonces se consideró que, si bien la disposición final de la Ley de Objeción de Conciencia concedía al Gobierno un plazo de tres meses, desde su promulgación, para la elaboración de su Reglamento, en aquella fecha, todavía no había sido publicado éste, ni, incluso, constituido el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, por lo que aquellos ciudadanos, al incorporarse a filas, tendrían que cumplir la mayor parte de ellos el Servicio Militar,

Por todo ello, se consideró justo solicitar del Ministerio de Defensa, con fecha 25 de marzo, la variación de criterio reflejado en la Orden antes transcrita, en el sentido de admitir la «no incorporación» de estos objetores, hasta el momento en que no se complete el desarrollo reglamentario de la Ley de Objeción de Conciencia, y la constitución del Consejo.

El Ministerio de Defensa aceptó esta propuesta, cursándose a tal efecto, por el Jefe del Estado Mayor del Ejército, las instrucciones oportunas a las Capitanías Generales, a los fines de que conocieran esta determinación los Jefes de Reclutamiento de las diversas Zonas.

Quejas números 6.674/85, 7.580/85, 10.611/85, 15.746/85, 16.872/85, 10.756/85 y otras

En razón al estudio de estos expedientes se consiguió la no incorporación a filas de los ciudadanos comparecientes, que habían recibido citación urgente para aquella incorporación, no obstante realizar los trámites correspondientes de su reconocimiento de objeción de conciencia.

Esta gestión se efectuó mediante contacto directo con los Jefes de Reclutamiento de las Cajas respectivas.

Queja número 1.132/85

Merece mención que esta queja fue apoyada por un Senador, quien intercedía por la situación de un objetor de conciencia, incorporado a filas, en una unidad del Ejército del Aire, no obstante su referida condición.

Se efectuaron las gestiones pertinentes ante la Secretaría

de Justicia de la 1.º Región Aérea, y se concedió a este objetor la situación de incorporación aplazada al Servicio Militar, en espera, entonces, del desarrollo efectivo de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, sobre objeción de conciencia, informándose de ello a dicho Senador.

Queja número 14.737/85

Se trataba de un miembro de la Iglesia Evangélica, incorporado a filas e ingresado en un calabozo, que, finalmente, abandona la unidad en que se encontraba destinado, y se le reconoce su condición de objetor de conciencia.

Quejas números 6.157/85 y 11.910/85

En la primera de ellas, la persona remitente del escrito de queja, testigo de Jehová, se encontraba incorporado y arrestado en un Cuartel, no obstante manifestar su condición de objetor de conciencia.

Se mantienen contactos con el Auditor de la Región Militar, y es puesto en libertad, suspendiéndose la incorporación a filas, en espera de la decisión del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia.

En la segunda de esas quejas, se consigue el mismo resultado, en la persona de otro objetor de conciencia, después de llevar 21 días arrestado.

Queja número 12.999/85

En este expediente, el Defensor remite al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia una relación de ocho objetores, que habían sido incorporados al Servicio Militar, aunque tenían presentadas sus instancias ante aquel Organismo.

El Consejo Nacional, inmediatamente, comunica al Defensor la resolución de las instancias presentadas.

Quejas números 10.571/85, 14.440/85 y otras

En el primero de esos expedientes, se solicitó del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia la agilización de la instancia de objeción presentada por un ciudadano, a la vista de su situación de prisión preventiva en Causa instruida por el Juzgado Togado Militar número 1 de la Zona Marítima del Mediterráneo, motivada por su negativa a incorporarse al Servicio Militar.

El Consejo Nacional resolvió, inmediatamente, en sesión convocada al efecto, y con un carácter preferente por la situación planteada.

En este expediente, se mantuvo relación, de igual manera, con el Juzgado Togado Militar Instructor de la Causa.

En los otros expedientes, se solicitó del Consejo Nacional idéntica colaboración, por motivos semejantes, con resultado favorable.

f) Jurisdicción Militar

Además de los expedientes remitidos al Fiscal Togado

del Consejo Supremo de Justicia Militar, solicitando de esa Alta Autoridad información sobre el estado de tramitación de las diligencias instruidas en diversos procedimientos judiciales, o, incluso, participando al mismo la posible demora en algunos, se pueden recalcar los siguientes casos:

Queja número 4.706/84

Un ciudadano informa al Defensor que, durante el Servicio Militar, había sido lesionado por otro soldado, perdiendo, como consecuencia de esta acción, la visión de un ojo, motivo por el cual fue excluido del Servicio Militar; y participaba al Defensor no haber sido informado, ni tener noticia alguna, de las consecuencias judiciales de aquellos hechos.

Remitida la pertinente comunicación al Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar, éste informó haberse celebrado, por esos hechos, un Consejo de Guerra en febrero de 1982, que concluyó en Sentencia, por la que se condenaba al soldado responsable, por un delito de lesiones, a una privación de libertad, y a abonar al ciudadano compareciente cierta cantidad, en concepto de responsabilidad civil, no obstante haberse apreciado, con posterioridad, su insolvencia.

No obstante, dadas las peculiaridades del procedimiento castrense, y conforme a lo previsto en el artículo 797 del Código de Justicia Militar, la sentencia recaída fue notificada al procesado, fiscal y defensor pero no al perjudicado por el delito.

En consecuencia, nuestra Institución solicitó que fuera notificada aquella resolución al perjudicado, quien podría ejercer su derecho cuando el responsable viniera a mejor fortuna, trámite que fue efectuado, mediante el desarchivo del procedimiento, una vez cursadas las pertinentes instrucciones a la Autoridad Judicial competente.

Cabe resaltar la importancia de este trámite de notificación, tal como ha sido recordado por el Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar, en su última Memoria, al aludir a la intervención del Defensor del Pueblo en esta materia.

Queja número 11.631/85

Escribió un interno de una Prisión Militar, expresando al Defensor estar cumpliendo condena por sentencia firme recaída en un Consejo de Guerra, celebrado en atención a un hecho delictivo que efectuó cuando cumplía su

Servicio Militar.

Por esta Sentencia, se le condenó a la pena de cuatro años, dos meses y un día de prisión menor; no obstante, el propio Consejo de Guerra que le juzgó, consideró que, por aplicación rigurosa de la Ley, resultaba notablemente excesiva la pena impuesta, por lo que, a través del Capitán General, solicitó del Gobierno la conmutación de la pena por otra de dos años de prisión menor.

El Capitán General de la Región Militar, al efectuar el trámite de aprobación de la Sentencia recaída, resolvió no remitir al Gobierno de la Nación la propuesta de conmutación elevada por el Consejo de Guerra.

La persona compareciente, por otra parte, exponía al

Defensor las circunstancias de enfermedad de sus padres y hermanos, acompañando al efecto la documentación acreditativa.

A la vista de los antecedentes, se procedió a un estudio del Código de Justicia Militar, observándose que su artículo 183 configura como órganos competentes para remitir al Gobierno propuesta de indulto, tanto a la Autoridad Judicial Militar (Capitanes Generales), como al «Tribunal del mismo orden que ejerza jurisdicción».

Y, en relación a este punto, su artículo 46 incluye a los Consejos de Guerra entre los Tribunales que ejercen la Jurisdicción Militar.

Por estas consideraciones y otras, valorándose, en definitiva, que el Capitán General debía haber remitido, en su día, al Gobierno la solicitud de indulto del Consejo de Guerra, se remitió la pertinente comunicación al Ministerio de Defensa.

Este Departamento, en contestación a aquel escrito, informó que por la Autoridad Judicial Militar de la Región se había procedido a elevar al Ministro de Defensa solicitud de indulto, con informe favorable a la incoación del expediente.

g) Situaciones de miembros de las Fuerzas Armadas

Queja número 987 1/85

Comparecía la madre de un Sargento del Ejército, que le encontraba ingresado, desde 1983, en el Hospital Militar Gómez Ulla, en estado de coma profundo, como consecuencia de un accidente sobrevenido en acto de servicio. Esta persona participaba al Defensor la cuantía de los gastos que tiene que sobrellevar por esta situación, fundamentalmente, por el desplazamiento diario, desde aquella fecha, al referido Hospital, donde asistían a su hijo.

No obstante, no se le habían abonado algunas retribuciones a que podía tener derecho, por la categoría profesional de su hijo.

En consecuencia, se solicitó del Ministerio de Defensa información sobre la situación militar de esta persona, y, en concreto, sobre las retribuciones que habría de percibir.

Aquel Departamento, tras nuestra intervención, informó al Defensor que, por la Comandancia General de Ceuta, donde estaba adscrito, se había procedido a reclamar los haberes no percibidos por este Sargento, para su correspondiente abono.

Queja número 978/85

Un Cabo 1.0 de la Armada informa al Defensor no haber sido declarado apto para el ascenso a Sargento, causando baja en la Escuela de Suboficiales de la Armada, no obstante tener aprobadas las correspondientes asignaturas académicas, en razón a un único análisis clínico que se le efectuó, junto a otros 26 Cabos 1.0 (también declarados no aptos para el ascenso), que dio resultado positivo por lo que se refiere a la

ingestión de sustancias tóxicas o estupefacientes.

No obstante, la persona compareciente, a la que se le había impedido definitivamente el ascenso a suboficial, informaba al Defensor no estar de acuerdo con el resultado de la exploración efectuada, manifestando no haber consumido aquellas sustancias, y que aquel resultado podría deberse a un error en el método analítico empleado.

Esta persona había remitido una instancia a la Dirección de Personal del Cuartel General de la Armada, solicitando una modificación del criterio administrativo, recibiendo, como contestación, un escrito denegatorio de su pretensión, en el que no se le señalaban las posibles vías de recurso.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo envió un amplio informe al Ministerio de Defensa, expresivo de los siguientes puntos:

En primer lugar, se resaltaba la importancia que tiene, tanto en el seno de las Fuerzas Armadas como en el ámbito de toda la sociedad, cualquier iniciativa que tienda a contribuir a un mejor tratamiento del problema de las toxicomanías.

En el seno de las Fuerzas Armadas hay que tomar en consideración la especial vigilancia que requiere este tema de las drogodependencias, en atención a su configuración y misión constitucional encomendadas, por lo que parece oportuna cualquier medida realizada al efecto.

No obstante, se sugería al Ministerio de Defensa que, por el posible perjuicio profesional de estos militares, las exploraciones a efectuar habrían de ser rigurosas, contemplándose la historia clínica completa de la persona—no, únicamente, un reconocimiento— y efectuándose otra serie de exploraciones físicas y psicológicas complementarias, que reflejen los trastornos que, indudablemente, sufren las personas consumidoras de tóxicos o estupefacientes.

Por otra parte, se hacía referencia a la inexistencia de un expediente o procedimiento adecuado para la causación de estas bajas, que se deducían, fundamentalmente, de la inexistencia de unas posibles vías de recurso contra la resolución adoptada.

El Gabinete del Ministro de Defensa, después de varias comunicaciones sobre el particular, y una vez consultados los organismos pertinentes del Cuartel General de la Armada, remitió, de orden de aquella Autoridad, un informe, al que se adjuntaba el criterio de su Asesoría Jurídica.

Según éste, la rescisión del compromiso militar habría de acordarse, en efecto, tras el oportuno expediente administrativo, considerándose conveniente, por otra parte, regular estas situaciones relativas al consumo de drogas, en el Reglamento de Especialistas de la Armada.

h) Responsabilidad patrimonial del Ministerio de Defensa

Queja número 8.485/85

Los padres de un soldado, fallecido en accidente de circulación, mientras cumplía el Servicio Militar en el Ejército del Aire, cuando conducía un vehículo oficial, participaban al Defensor no haber, todavía, recibido la correspondiente indemnización a cargo del Ministerio de Defensa, no obstante la existencia de una Sentencia sobre

estos hechos, recaída en 1982.

Admitida a trámite la reclamación, se informó sobre el abono inmediato de esta indemnización, cursándose, por otra parte, por orden del señor Ministro, las pertinentes instrucciones al Jefe del Estado Mayor del Aire, a los fines de lograr mayor celeridad, con carácter general, en la tramitación de estos expedientes.

i) Situación de miembros de las Fuerzas de Seguridad

Queja número 19.612/84

Comparecían diversos Sargentos de la Policía Nacional, manifestando al Defensor que, después de efectuar una serie de cursos, desde 1982, para optar al ascenso a Tenientes de aquel Cuerpo, habiendo superado todas las pruebas prescritas, sin embargo, no les había sido reconocido por la Administración su derecho a aquella promoción. Admitida a trámite la presente reclamación ante el Ministerio del Interior, se informó al Defensor que la referida situación había sido subsanada, y, en consecuencia, los Suboficiales reclamantes eran declarados aptos para el ascenso a Teniente.

j) Denuncias contra agentes de los Cuerpos de Seguridad

Queja número 15.163/85

La persona compareciente, cuya hija se encontraba casada con un Policía Nacional, participaba al Defensor que aquél, por motivos personales, le infería continuas amenazas y malos tratos, y que se encontraba recluida en su vivienda, sin poder abandonarla, por temor a la actitud de aquel.

Inmediatamente, se mantuvieron contactos con la Autoridad gubernativa, quien, por vía de urgencia, procedió a adoptar las correspondientes medidas precautorias, una vez comprobada la veracidad de las manifestaciones vertidas.

Sin perjuicio de lo anterior, se informó a la persona reclamante sobre el cauce de interposición de la correspondiente denuncia judicial.

k) Dirección General de Tráfico

Queja número 11.186/85

Comparecía un ciudadano, poniendo de relieve haber sido sancionado, por supuesta infracción de tráfico, con una multa de 20.000 pesetas, y manifestaba la impropiedad de la sanción, así como la que consideraba actitud desconsiderada del agente actuante. Por otra parte, había elevado la oportuna reclamación, y seguía sin resolver.

Admitida a trámite esa reclamación ante la Dirección General de Tráfico, se informó al Defensor haberse procedido a la devolución del importe de la multa, como así lo confirmó la persona compareciente.

3.3. Otras quejas significativas

Sin perjuicio de las expuestas, se pueden consignar las siguientes:

Queja número 9.266/85

Este expediente fue iniciado de oficio, por unas noticias aparecidas en diversos medios de comunicación, aunque posteriormente fue confirmado por las personas directamente afectadas, en visita personal realizada ante esta Institución.

Hace referencia a unos supuestos malos tratos inferidos en la persona de un ciudadano, que participaba, el día 24 de junio de 1985, en una acción de huelga, así como en la de un directivo de la asociación Pro Derechos Humanos de España, que intervino para interesarse por el trato proporcionado al mismo.

Estas personas confirmaron al Defensor haber sido conducidos a las Dependencias de la Comisaría del distrito Centro de Madrid, siendo golpeados ambos con «puños y porras», y obligados a despojarse de sus ropas y hacer flexiones.

A la vista de estos antecedentes, el Defensor admite la queja a trámite y remite la pertinente comunicación al Delegado del Gobierno de esta capital, quien informó acerca de la apertura de una información gubernativa, instruida por el Juzgado Gubernativo de la Brigada Regional de Seguridad Ciudadana, figurando encartados varios policías nacionales.

En la misma comunicación, de 5 de septiembre del mismo año, se pone de relieve que el Juez instructor no ha podido practicar «una resolución definitiva, estando pendiente de que la Sentencia del ámbito penal sea firme, según lo dispuesto en la Ley de Policía 55/6.8 (artículo 5, apartado 5)».

Finalmente, se pone de relieve que la práctica policial de desnudar a los detenidos y conminarles a la realización de flexiones está totalmente prohibida.

Queja número 10.151/84

Comparece un súbdito colombiano, denunciando al Defensor haber sido objeto de malos tratos, por parte de inspectores de la Brigada Regional de Policía Judicial, en julio de 1983.

Estos presuntos malos tratos, al parecer, y según la versión de este ciudadano, fueron inferidos mientras permanecía detenido en aquella Brigada, instruyéndose las oportunas diligencias policiales, con carácter previo a su puesta a disposición judicial.

Entre otras precisiones, este ciudadano hacia las siguientes:

«Me colocaron un casco de motociclista en la cabeza y me rellenaron con trapos para ahogar los gritos, me pusieron las esposas con las manos atrás, tan apretadas que me atajaban la circulación de la sangre... Luego me colocaron boca arriba atravesado encima de una mesa de unos 70 centímetros de ancha, de manera que me quedase en el aire de la cintura para arriba... Se sentaba una persona encima de cada pierna, otra persona me hacía fuerte presión en el estómago, mientras otra persona me agarraba por los hombros y me balanceaba de abajo hacia arriba...»

Y, continúa:

«... Estando en el suelo, uno de ellos quiso darme una patada en la cara, y al poner yo las manos para tratar de protegerme, recibí un golpe en el brazo izquierdo, resultando fracturado, por lo cual tuve que permanecer tres meses escayolado.»

Admitida a trámite la presente denuncia ante el Ministerio del Interior, la Secretaría General Técnica informa al Defensor que el ciudadano correspondiente ha sido puesto a disposición de la autoridad judicial en múltiples ocasiones por delitos contra la propiedad, habiendo sido interesada su busca y captura por varios Juzgados.

En relación a los presuntos malos tratos, se pone de relieve, en la comunicación del Ministerio del Interior, de noviembre de 1985, que es práctica habitual en la delincuencia sudamericana la denuncia sistemática de malos tratos y torturas.

Y, por otra parte, según la misma fuente, este ciudadano ha manifestado no tener intención de presentar la referida denuncia por malos tratos, al haber sido tratado correctamente, siendo, no obstante, incitado a ello por una tercera persona.

En relación a la fractura del brazo, la Secretaría General Técnica informa al Defensor que la misma, según consta en las diligencias policiales, se había producido al caer la persona compareciente al suelo, «como consecuencia de un charco de agua existente en el pasillo de la Brigada, estando el mismo esposado con los brazos a la espalda».

Por otra parte, la Dirección General de la Policía ha informado que el Jefe del Grupo de la Brigada Regional de Policía Judicial, que llevó a cabo la detención, ha comparecido ante la autoridad judicial, por estos presuntos malos tratos, sin que hasta la fecha del escrito de la Secretaría General Técnica, haya recaído resolución judicial alguna sobre el particular.

Queja número 10.045/85

Este expediente también fue iniciado de oficio y originó una investigación «in situ» por parte de esta Institución constitucional.

Se refiere a unos presuntos malos tratos inferidos, a los componentes de una familia, que se encontraban acampados en una «tienda», en la Plaza del Teniente Muñoz Díaz, de este capital, frente a las oficinas de Remodelación de Vallecas (Orevasa).

Una vez practicada la correspondiente investigación se remitió una comunicación al Ministerio del Interior, en particular a su Secretaría General Técnica, que informó que la actuación de la Policía no había sido adecuada en este caso, siendo, en consecuencia, relevado del Servicio el Jefe de la dotación del coche-patrulla actuante, y procediéndose a la apertura de una información gubernativa por las posibles responsabilidades disciplinarias.

Quejas números 1.404/85, 1.403/85, 1.405/85, 1.360/85, 1.361/85, 1.359/85 y 23.989/84

Estos expedientes hacen relación a la existencia de unos presuntos malos tratos inferidos en las dependencias policíacas de Barcelona, a miembros de la Organización «Terra Lliure».

En el Informe del año pasado ya se consignó que se había remitido una comunicación al Fiscal General del Estado, que informó haber solicitado del Fiscal Jefe de la Audiencia respectiva la adopción de las medidas pertinentes para averiguar la realidad de los hechos.

En este año 1985, la misma Autoridad, participó al Defensor haberse instruido, en el Juzgado de Instrucción número 17 de Barcelona, de aquellos hechos, las diligencias previas 472/85-L, de cuya tramitación se viene informando periódicamente.

Quejas números 13.425/84, 19.552/84 y 16.681/84

Estos expedientes hacían referencia a la posible existencia de malos tratos, el primero en el Cuartel de la Guardia Civil de Almería, y el segundo predicable de miembros del Grupo Especial de Vigilancia Nocturna de Benidorm.

Ambos casos constan en el Informe de 1984, y por los mismos se iniciaron diligencias judiciales.

Únicamente en este punto cabe informar, en relación al primer expediente, que el mismo concluyó con la condena del sargento comandante del Puesto de la Guardia Civil, apreciándose su conducta como constitutiva de una falta del artículo 585 del Código Penal.

En el segundo, el Fiscal General del Estado informó a esta Institución de la existencia de unas diligencias judiciales en el Juzgado de Instrucción de Benidorm, que concluyeron, de igual manera, con la apreciación de una falta por parte de un agente de la autoridad gubernativa.

En relación al tercer expediente, hay que dejar constancia que existen unas diligencias judiciales abiertas ante la Audiencia Provincial de Cádiz, aún no concluidas, habiendo denunciado los agentes de la policía al ciudadano compareciente, por presunto atentado y lesiones.

Queja número 16.824/85

La persona compareciente informaba a esta Institución, en el mes de diciembre de 1985, que en mayo del mismo año su esposo, policía nacional, había sido objeto de un atentado terrorista, del que resultó muerto.

Desde la fecha del atentado, no había recibido ninguna pensión o indemnización, por lo que tuvo que dejar, junto con sus hijos, el hogar familiar y ser asistida por el resto de su familia.

Admitida la presente reclamación ante el Ministerio del Interior, este Departamento informó al Defensor, entre otros aspectos, que la demora había sido originada por los trámites administrativos reglamentarios; entre ellos:

« La solicitud de indemnización que pudiera corresponder a doña... fue realizada y tramitada a través de la Comisión de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo, y completada con la pertinente documentación que fue remitida

a la Oficialía Mayor de la Dirección General de la Policía para la instrucción del correspondiente expediente... Dicho órgano formuló propuesta de resolución estimatoria de la petición presentada. Con fecha..., se interesa del Servicio Jurídico del Departamento su preceptivo informe... Informado favorablemente se remitió todo el expediente a la Intervención General de la Administración del Estado para su oportuno informe... Completado finalmente el expediente se sometió a consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado... »

No obstante, es justo reconocer que, el Ministerio del Interior participó a esta Institución ser plenamente consciente de los retrasos que se producen en la tramitación de estos expedientes administrativos, por lo que resultaba procedente, efectuar una serie de reformas del Ordenamiento Jurídico, sobre esta materia y, entre otras, la de que estas solicitudes se tramiten por el procedimiento de urgencia de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Este es el sentido del Real Decreto 336/1986, de 24 de enero, por el que se regulan indemnizaciones a las víctimas de bandas armadas y elementos terroristas, recientemente promulgado, cuyo artículo 5 establece que las solicitudes presentadas al amparo de dicho Real Decreto se tramitarán con arreglo al procedimiento de urgencia previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo y serán resueltas por el Ministerio del Interior.

Queja número 15.660/85

Comparecía el padre de un soldado, poniendo de relieve el tratamiento de que viene siendo objeto su hijo en la Unidad en la que se encontraba realizando su Servicio Militar.

En particular, la reclamación iba dirigida contra un suboficial, que se había extralimitado, en algunas ocasiones, en el ejercicio de sus funciones, asignándole a dicho soldado, de igual manera, tareas no acordes con el sentido mismo del Servicio Militar, en cuanto a preparación y disposición de los elementos personales del Estado para la Defensa Nacional.

El Ministerio de Defensa informa, finalmente, al Defensor haber adoptado las correspondientes correcciones disciplinarias, sancionando, en consecuencia, al referido suboficial, con un arresto, acogido bajo el concepto de «infringir un deber militar que afecta al prestigio de la Institución», siendo trasladado, por otra parte, el soldado compareciente a otro destino.

Queja número 13.832/85

La madre de un soldado, destinado en una Unidad Especial del Ejército, mostraba su disconformidad ante el Defensor por el tratamiento de que venía siendo objeto su hijo, haciendo referencia, en particular, a la dureza del régimen de vida impuesto.

Es de significar que este soldado había sido adscrito a esa Unidad, junto con otros soldados, con carácter forzoso.

Una vez estudiada detenidamente la documentación aportada y deduciéndose de la misma la posible existencia de un trato no debido que iba más allá de las exigencias propias de la disciplina en estas Unidades Especiales, se remitió la

correspondiente comunicación al Ministerio de Defensa, que adoptó, urgentemente, las medidas convenientes.

En la comunicación de referencia, se sugería al Ministerio de Defensa que las personas adscritas a estas Unidades Especiales no debían proceder del reclutamiento obligatorio, sino que, en la medida en que fuera posible, habrían de proceder del voluntariado.

Queja número 15.594/85

Comparecía un letrado de uno de los militares procesados por la Causa 2/81, sobre los hechos acaecidos en el denominado «23-F», manifestando que a su representado, no obstante haber cumplido las 3/4 partes de su condena y reunir los requisitos exigidos por el Código de Justicia Militar, no le habían sido reconocidos los beneficios de la libertad condicional.

Solicitada la pertinente información del Ministerio de Defensa, este Departamento informó haber procedido a la concesión de aquella situación, de conformidad con lo previsto en los artículos 246 y 247 del Código de Justicia Militar y de acuerdo con el criterio de los órganos competentes.

Queja número 11.293/85

Un ciudadano de nacionalidad extranjera informó al Defensor que en 1984 había presentado denuncia, ante un Puesto de la Guardia Civil, por un robo perpetrado en su casa, adjuntando a la misma un reloj de oro que supuestamente habían dejado olvidado los autores de aquel hecho delictivo. Interesándose, posteriormente, por el destino de aquel efecto, le habían comunicado su desaparición.

A la vista de estos antecedentes, se efectuó una primera investigación ante el Ministerio del Interior, comprobándose que el referido objeto había sido entregado por la Guardia Civil al Juzgado correspondiente, que no había extendido el correspondiente recibo. Por lo anterior, se dio traslado de la investigación efectuada al Fiscal General del Estado, a los efectos procedentes.

Queja número 13.719/85

Dos ciudadanos informaban al Defensor haber sido conducidos, sin su consentimiento, a una Comisaría de Policía de Cataluña, por cuanto—según se les indicó— era necesaria su presencia, a los fines de que procedieran a la identificación de un detenido. Se trataba, en definitiva, de la diligencia policial denominada «acta de reconocimiento» en la que interviene la persona perjudicada por el delito.

Por estos antecedentes, se remitió una comunicación a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que abrió la correspondiente investigación, poniéndose de relieve la necesidad de que en estas prácticas se solicitase, voluntariamente, la colaboración ciudadana.

Queja número 24.617/84

Un ciudadano informaba al Defensor haber sido objeto de amenaza por parte de un grupo terrorista, y expone su

inquietud por la situación en que se encuentra.

Inmediatamente, se tuvo contacto con el Ministerio del Interior, que informo al Defensor de las medidas de protección que se habían adoptado en este caso.

Queja número 73/85 y otras

Comparecían diversos ciudadanos, exponiendo al Defensor las molestias a que se veían sometidos, como consecuencia de la supresión de las consignas en estaciones ferroviarias y terminales aéreas.

Recibidas estas quejas se tuvo el correspondiente contacto con el Ministerio del Interior, con la intención de posibilitar alguna fórmula que permitiera, en este caso, contribuir a una mejor prestación de los servicios públicos.

El Ministerio del Interior informó al Defensor que el motivo de la supresión de las consignas fueron las explosiones ocasionadas en estaciones de Renfe y en el Aeropuerto de Barajas de Madrid, de trágicas consecuencias, ocurridas en julio de 1979.

No obstante, se consideraba la posible solución de este problema, mediante los acondicionamientos técnicos precisos, tales como la instalación de rayos X para el control de los equipajes y la ubicación de algunas consignas fuera de los centros de aglomeración de personas.

Por todo lo anterior, esta Institución mantiene actualmente, una vez conocido el criterio del Ministerio del Interior, la pertinente relación sobre este particular, con el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, a los fines antes expuestos.

Queja número 7.959/85 y otras

Estas quejas hacían referencia a las protestas de algunos ciudadanos, en relación a la presencia cerca de sus núcleos familiares de «travestís» y otros tipos de prostitución pública, se hacía mención en las mismas, de igual manera, a la situación de inseguridad ciudadana, que, en algunos casos, se generan por estos hechos.

Estos antecedentes dieron lugar a un escrito al Ministro del Interior, así como al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid, en los que se sugería la posible ubicación de estas prácticas fuera de ambientes familiares y escolares.

Se traía a colación, sin perjuicio del debido respeto a la libertad de las personas que desarrollan estas prácticas, garantizada por la Constitución, la existencia de otros bienes jurídicos, también constitucionalmente protegibles, como la protección a la familia y a la infancia.

4. Sugerencias y recomendaciones

4.1. Generales

Entre las sugerencias o recomendaciones remitidas a la Administración Pública, durante el período que abarca el presente informe, se pueden significar, entre otras, las siguientes:

4.1.1. Cuestionarios de seguridad repartidos entre

personal del Ministerio de Defensa o de ciertas empresas públicas

Comparecieron representantes de organizaciones sindicales, así como diversas personalidades individuales, solicitando nuestra intervención, cerca de la Administración Pública, ante la existencia de unos «cuestionarios de seguridad», elaborados por el Ministerio de Defensa y distribuidos a funcionarios o trabajadores adscritos a ese Departamento, o pertenecientes a empresas públicas.

El contenido de las quejas recibidas hacía referencia, en esencia, a que en los expresados cuestionarios, cuyo cumplimiento era necesario para el acceso a ciertos puestos laborales, se solicitaban datos de carácter marcadamente personal y que afectaban a la intimidad de los interrogados.

Admitidas a trámite dichas reclamaciones, se solicitó informe del Ministerio de Defensa, que remitió una comunicación al Defensor, expresiva en los siguientes aspectos:

a) Estos formularios obedecen al cumplimiento de la Ley 9/1968, de 5 de junio, sobre secretos oficiales, por cuanto su articulado limita el conocimiento de las “materias clasificadas” a las personas facultadas para ello.

b) Este Departamento ministerial se limita a trasladar a las empresas que utilizan aquellas materias el referido cuestionario, no exigiendo su cumplimiento, por cuanto esta actitud únicamente conllevaría la exclusión del acceso a aquella documentación o material.»

Estudiados con detenimiento estos antecedentes, se procedió a remitir una serie de recomendaciones al Excmo. Sr. Ministro de Defensa, concretamente dirigidas, en esencia, a suprimir algunas preguntas de los expresados cuestionarios, no obstante reconocer la legitimidad del Estado para tomar precauciones en los supuestos referidos, pero, sin afectar a la intimidad personal. En efecto, en aquellos casos en que se utiliza «información reservada, resulta admisible añadir a la cualificación estrictamente técnica del trabajador, una especial profesionalización y preparación para el tratamiento de aquellas materias.

Sin embargo, se expuso al Excmo. Sr. Ministro de Defensa que las referidas garantías de seguridad, habrían de ajustarse, en su configuración, a las exigencias normativas del Orden Jurídico, y, fundamentalmente, de la Constitución.

Se precisaba que, en concreto, esos cuestionarios, no podían vulnerar el contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales garantizados por la Constitución; en este caso, lo establecido en el artículo 16.1 y 2, en cuanto consagra el derecho a la libertad ideológica y religiosa de las personas, estableciendo la garantía de que nadie puede ser obligado a declarar sobre sus creencias, así como el contenido del artículo 18.1 al proteger el honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen.

También se invocó el artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en cuanto considera intromisión ilegítima en el ámbito de protección delimitado por la misma «la revelación de datos privados de una persona o familiares conocidos a través de la

actividad profesional u oficial de quien los revelan.

En base a esas consideraciones, se recomendaba al Mitro de Defensa, como antes se ha expresado, una modificación de los referidos cuestionarios, en aquellos puntos en los que podía existir una infracción de los preceptos constitucionales.

Entre esos puntos se señalaban aquellos en que se solicitaba del trabajador la expresión de las asociaciones con que hubiera tenido relación, la necesidad de declarar los matrimonios efectuados, los centros de estudio, los lugares de residencia, desde la mayoría de edad, etc.

Finalmente, se sugería que estos cuestionarios fueran repartidos entre los trabajadores, no de manera generalizada, sino individual, en aquellos ámbitos concretos de las actividades profesionales calificadas formalmente como «reservadas», y, únicamente, en aquellos casos en que las necesidades de la Defensa e Interés nacional lo requieran.

4.1.2. Aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

Sin perjuicio del estudio del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por esta Institución constitucional, contra algunos artículos de la Ley Orgánica 7/1985, y de la actuación desarrollada en relación con la aplicación de esta Ley en las ciudades de Ceuta y Melilla, tema que se trata en Otro apartado, resulta procedente dejar constancia en este apartado de la relación sostenida con la Administración Pública en esta materia, en particular con los Organismos centrales del Ministerio del Interior y Delegados del Gobierno.

Las sugerencias o recomendaciones remitidas en este supuesto, tenían como base la experiencia de las quejas recibidas, y como esencial intención, una interpretación justa de la Ley de derechos y libertades de los extranjeros, al aplicarla a la realidad social.

El título verdadero de esa Ley Orgánica —esto es, «derechos y libertades de los extranjeros en España»—, sirvió a esta Institución como criterio que debía informar la aplicación de la misma por parte de la Administración Pública.

Los datos recibidos hacían referencia, en determinados casos, a una carencia de infraestructura suficiente, a establecer por el Ministerio del Interior, para el adecuado desarrollo de todas las previsiones contenidas en esa Norma.

Como ejemplo de esta situación, se puede hacer referencia a la queja número 13.695/85, admitida a trámite ante la Delegación del Gobierno en Madrid, en la que el ciudadano compareciente, súbdito iraní, expresaba al Defensor haber estado cuarenta y dos días detenido en las dependencias policiales y penitenciarias, al habersele incoado un expediente de expulsión del territorio nacional, dictándose orden de expulsión que no podía cumplimentarse «debido a la carencia de dotación económica para su traslado al territorio de Irán» (según se expresaba en el acta de notificación de la orden).

De igual manera, también se debe hacer referencia a otras quejas recibidas sobre insuficiencia de los servicios administrativos, para hacer frente a la situación sobrevenida por la puesta en funcionamiento de las previsiones de la Ley, principalmente los trámites de regularización de la condición

de extranjeros.

Otras quejas recibidas, participaban el Defensor los obstáculos administrativos que sufrían estas personas, en los trámites de regularización de su situación, como extranjeros, en España, así como la carencia de información suficiente sobre los mismos.

En este sentido, sería aconsejable la existencia de unas directrices únicas y un criterio unitario en la interpretación de las disposiciones de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, por cuanto se ha observado una desigualdad a la hora de proporcionar dicha información.

Así, se ha apreciado que a algunos extranjeros se les exige que los patronos les acompañen en el momento de la regularización de su situación, a las dependencias de Ministerio del Interior, no obstante lo preceptuado en el artículo 17 de la referida Ley Orgánica, que dispone únicamente la obligación en este trámite de presentar un contrato de trabajo.

Como consecuencia de esta penosa situación, se remitieron sendas comunicaciones a los distintos Organismos del Ministerio del Interior, en particular un escrito al Excelentísimo señor Ministro de ese Departamento, de fecha 19 de diciembre de 1985, en el que se recomendaba la superación de las situaciones expresadas.

En la comunicación remitida al Excmo. Sr. Ministro se le expusieron estas anomalías, precisamente la falta de información (aunque se valoraba el esfuerzo desarrollado por dicho Departamento en este punto), y el defecto de infraestructura, aunque se había procedido gradualmente a habilitar otras dependencias administrativas para los trámites de aplicación de la Ley, que habían resultado, no obstante, insuficientes; finalmente, se denunciaba al Ministro la circunstancia de que algunos ciudadanos extranjeros han sido conducidos a Centros penitenciarios, con vulneración de lo previsto en el artículo 26.2 de la propia Ley de extranjería.

Junto a estas sugerencias o recomendaciones generales, tendentes a facilitar una aplicación justa y ponderada de esa norma legal, también se sugería al Excmo. Sr. Ministro la posibilidad de una ampliación del plazo establecido por la Ley, para la regularización por parte de los extranjeros, de su situación jurídica, medida que —justo es reconocerlo— fue aceptada por aquel Departamento.

4.1.3. Unificación del concepto de beneficiarios de la prestación de asistencia sanitaria entre el Régimen General de la Seguridad Social y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS)

Estas sugerencias se pueden dividir en dos grupos:

a) Extensión de los beneficios de la asistencia sanitaria del ISFAS, a las personas que conviven maritalmente con el titular del derecho

Esta sugerencia tuvo su origen en la comparecencia efectuada ante el Defensor por un militar retirado, que manifestaba estar conviviendo desde hacía más de veinte años con otra persona, pero sin haber contraído matrimonio con la misma.

En base a esta situación de hecho, había solicitado del

Instituto Social de las Fuerzas Armadas, el reconocimiento de la condición de beneficiario de su compañera, a efectos de la cobertura de asistencia sanitaria, en las mismas condiciones previstas por la legislación para el cónyuge, obteniendo una respuesta negativa a su pretensión.

Ante esta situación, se procedió a un estudio del Ordenamiento Jurídico, observándose que, en efecto, el Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, prevé en su artículo, 66, únicamente, la inclusión del cónyuge (incluso en los casos de separación legal o de hecho), cuando dependa económicamente del titular, y no tuviera derecho a la asistencia sanitaria de otro régimen de la Seguridad Social.

A la vista de estos antecedentes, se consideró que los mismos afectaban a intereses legítimos dignos de protección y que las normas expresadas no cubrían suficientemente ciertas realidades, que precisaban de asistencia por parte de las instituciones públicas.

Sobre estas bases, se adujo una resolución de la Secretaria General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 29 de diciembre de 1984 (motivada por una sugerencia del Defensor del Pueblo) que otorgaba protección, excepcionalmente, previo acuerdo en cada caso del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a aquellas personas convivientes maritalmente con el titular del derecho, así como a sus hijos, una vez probado cierto periodo de convivencia ininterrumpida.

También se tuvo en cuenta el tenor del artículo 32 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, al determinar que las condiciones de beneficiario de asistencia sanitaria en los regímenes especiales de la Seguridad Social de los funcionarios públicos, se adecuarán a lo dispuesto para el régimen general.

Por todo lo anterior, se remitió una sugerencia al Excmo. Sr. Ministro de Defensa, apoyada, además, en los artículos 14 y 41 de la Constitución, solicitando una equiparación, entre ambos regímenes de Seguridad Social, en este punto concreto de asistencia sanitaria a favor de las personas que conviven maritalmente con el titular del derecho.

b) Suspensión de un porcentaje a satisfacer en el pago de los medicamentos a cargo de los pensionistas del ISFAS

Esta sugerencia al Ministerio de Defensa tuvo su origen en una serie de quejas, planteadas por pensionistas acogidos al régimen de la Seguridad Social en las Fuerzas Armadas, en las que se informaba al Defensor que se veían obligados a satisfacer un 30 por ciento del valor del medicamento, a diferencia de los beneficiarios acogidos al régimen general de la Seguridad Social.

Se procedió a un estudio detenido de la cuestión planteada, observándose que, en efecto, la Ley 28/1975, sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, prescribe, en su artículo 18, en relación a la prestación de asistencia sanitaria, que los beneficiarios han de participar mediante el pago de una cantidad porcentual por receta, o, en su caso, por medicamento, que se determinará reglamentariamente. En este sentido, el Real Decreto 2330/78, de 29 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de aquella Ley, expresa,

en su artículo 78, que los beneficiarios han de participar, como máximo, en un 30 por 100 del precio de venta del medicamento.

En relación con ello, el Decreto 2065/74, de 30 de mayo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece en su artículo 107.1:

«... participarán los beneficiarios mediante el pago de una cantidad fija por receta, o, en su caso, por medicamento, cuya determinación corresponderá al Gobierno.»

En desarrollo del precepto transcrito, se dictó el Decreto 3 157/1966, de 23 de diciembre, en el que determinaba la participación de los beneficiarios en el pago de medicamentos.

Con posterioridad, el Decreto 945/78, de 14 de abril, establece tal participación en el 30 por ciento del precio de venta de aquellos productos (en la actualidad el 40 por ciento, fijado por Real Decreto 1605/1980, de 31 de julio), eximiendo de esta aportación a los pensionistas de la Seguridad Social y trabajadores en situación de invalidez provisional.

En atención a estos antecedentes, se solicitó del Ministerio de Defensa, también en este punto, la equiparación de ambos regímenes de Seguridad Social, encontrándose actualmente pendiente de contestación por ese Departamento.

4.1.4. Recomendación remitida al Ministro del Interior sobre supresión de algunos datos y limitaciones existentes en expedientes personales de Guardias Civiles, que pudieran afectar a la dignidad de la persona.

Esta recomendación tuvo su origen en la comparecencia efectuada por un miembro del Instituto de la Guardia Civil. Participaba al Defensor haber contraído matrimonio en 1973, siendo autorizado para celebrar éste, con ciertas condiciones que habrían de constar en su documentación personal. En el escrito de concesión de autorización para contraer matrimonio, la Dirección General del Cuerpo de la Guardia Civil, le imponía la condición de «quedar declarado incompatible para prestar sus servicios en la provincia de... y en cualquier otra donde residieran sus futuros padres políticos, prohibiéndose a éstos la entrada en las Casas-cuartel, caso de llevarse a efecto el proyectado enlace».

Asimismo, informaba al Defensor que esta limitación se debía a la conducta moral de los familiares de la contrayente, en particular de su suegro, por las desavenencias matrimoniales que había tenido.

Posteriormente, solicitó la cancelación de esa prohibición, siéndole denegado, por el Subdirector General del Cuerpo, con fecha 12 de septiembre de 1983.

A la vista de estos antecedentes, se valoró la necesidad de remitir un escrito al Excmo. Sr. Ministro del Interior, referente a la urgente cancelación de las limitaciones impuestas a este ciudadano.

No obstante la trascendencia concreta del supuesto planteado, por cuanto se había recibido ya en esta Institución constitucional otra queja de análoga naturaleza, se trasladó al Excmo. Sr. Ministro una recomendación general referente a la necesidad de que por esa Autoridad se cursaran unas

instrucciones generales, a los fines de que sean reconocidos a la Guardia Civil, en estos aspectos, en toda su amplitud, los derechos y libertades garantizados en el Título 1 de la Constitución, suprimiéndose, en consecuencia, esas limitaciones, que siguen aplicándose.

4.2. Tratamiento de dos casos de especial complejidad y trascendencia

Se resumen bajo este epígrafe dos importantes cuestiones que motivaron durante 1985 el ejercicio por parte del Defensor del Pueblo de la facultad de investigación «in situ», que tipifica el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, y la facultad de formular sugerencias, recomendaciones y recordatorios de deberes legales, según establece el artículo 30.1 de la misma norma legal.

Sin perjuicio de la atención que a esos dos casos se dedica en otro Capítulo de este Informe sobre los recursos de inconstitucionalidad de las leyes relacionadas con ambos supuestos, se sintetiza seguidamente el fundamento y alcance de la expresada actividad investigadora y de sus consecuencias.

4.2.1. Actuación referente a un caso especialmente grave de aplicación de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución (en lo sucesivo citada como LO 9/84)

a) Antecedentes

Promulgada dicha Ley Orgánica (mediante inserción en el «B. O. E. del día 3 de enero de 1985), en sustitución de la también Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre la misma materia, se recibieron en la Institución del Defensor del Pueblo, durante los meses siguientes, distintas solicitudes formuladas por parte de Asociaciones, Colegios de Abogados y de varios ciudadanos individuales, en el sentido de que por parte del Defensor del Pueblo se ejercitara la legitimación activa que le reconoce el ordenamiento jurídico constitucional vigente e interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada Ley Orgánica, alegándose, especialmente, graves desviaciones de las facultades que al Poder legislativo otorga el artículo 55.2 de la Constitución, violación de los artículos 17.2, 18.1.2, 20, 22 y 24.2 de la misma, principalmente, así como del artículo 6 de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de libertades fundamentales de 1950, ratificada por España.

Evalrados con la debida atención esos, argumentos y habida cuenta de las modificaciones que el Senado había introducido en el primitivo proyecto de la referida LO 9/84, en el sentido de eliminar los aspectos que podían estimarse más polémicos desde el punto de vista de su constitucionalidad, y reforzar las garantías de intervención judicial sobre esos extremos, la Junta de Coordinación decidió no hacer uso de la referida legitimación activa, con respecto a cualquier opinión diferente, adquiriendo, en cambio, esta Institución constitucional un serio compromiso de

vigilancia estrecha en la aplicación de la «Ley Antiterrorista», como así se puso de relieve en la comparencia del Defensor ante el Congreso de los Diputados y el Senado correspondiente al Informe de 1984, que ha dado lugar a una serie de contactos con el Fiscal General del Estado y el Ministro del Interior, en cumplimiento estricto de las ineludibles condiciones de legitimación que determina el artículo 55.2 de la Constitución.

En este sentido, por otra parte, con fecha 1 de marzo de 1985, se recibió una comunicación del Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados, en la que se expresaba al Defensor del Pueblo, como manifestación de la potestad de control de la acción del Gobierno, reconocida a las Cortes Generales en el artículo 66.2 de la Constitución, que pusiera en conocimiento del Congreso de los Diputados la información relacionada con la actividad gubernativa de aplicación la expresada Ley Orgánica, prevista en dicho artículo 55.2 de la Constitución, de que tuviera conocimiento en el ejercicio de sus altas funciones.

Meses más tarde, concretamente el día 10 de diciembre de 1985, la Institución tuvo conocimiento, a través de noticias aparecidas en diversos medios de comunicación social, de unas declaraciones atribuidas a una persona del País Vasco, quien denunciaba presuntas torturas o malos tratos infligidos a su novio, Miguel María Zabaltza, y la posterior desaparición de éste tras unas horas de detención en el Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurreondo, precisando que el señor Zabaltza había sido detenido en la madrugada del precedente día 26 de noviembre, junto con otras personas, bajo la imputación de presunta implicación o relación con actividades de carácter terrorista.

En las expresadas noticias de prensa se añadía que los familiares de Miguel María Zabaltza, desaparecido mientras se efectuaba una práctica policial de reconocimiento de un zulo, solicitarían la intervención del Defensor del Pueblo, sin perjuicio de ejercitar acciones ante otras autoridades gubernativas y judiciales.

Ante estos graves hechos, nuestra Junta de Coordinación estimó que era su deber, a la luz del ya invocado artículo 55.2 de la Constitución, del artículo 18.2 de la LO 9/84 que lo desarrolla, y de la comunicación del Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados, de 1 de marzo de aquel año, ya citada, iniciar de oficio una investigación (número 16.301/85) para reunir toda la información necesaria y proporcionar así a las Cortes Generales los datos que facilitarían el ejercicio del control parlamentario que a ellas incumbe, por imperativo de las expresadas normas jurídicas.

Dicha información no interferiría en nada las Diligencias previas, iniciadas en el Juzgado de Instrucción número 1 de San Sebastián, sobre 1 punto concreto de la desaparición del detenido, Miguel María Zabaltza, sino que se centraría sustancialmente en determinar el cumplimiento de las garantías jurídicas que con carácter general otorga a los detenidos la LO 9/84, máxime cuando según el artículo 17.2 de la Ley Orgánica por la que nuestra Institución se rige, es deber del Defensor del Pueblo, aunque haya un procedimiento judicial pendiente y sin perjuicio del debido respeto a éste, investigar sobre los «problemas generales» planteados por las quejas presentadas.

Es patente que los «problemas generales» derivados de la

puesta en práctica de dicha LO 9/84, no sólo legitiman, sino que imponen, la investigación del Defensor del Pueblo como Comisionado de las Cortes Generales, en la función de control que a éstas compete; y esa investigación tiene un carácter independiente y en nada obstaculiza la actuación judicial, ceñida ésta a comprobar la existencia o no de un hecho delictivo.

El desarrollo y resultado de dicha investigación, así como las pertinentes recomendaciones sobre el cumplimiento de las garantías jurídicas inherentes a la LO 9/84, se sintetizaron en el informe que, con fecha del día 17 del pasado mes de diciembre, se envió al Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados (y que se adjunta en el anexo número 3).

4.2.2. Actuación referente a quejas dimanantes de la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España

a) Antecedentes

Sin perjuicio de que la Institución del Defensor del Pueblo haya recurrido ante el Tribunal Constitucional la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, tras la petición de distintas organizaciones, asociaciones y Colegios de Abogados, lo cierto es que los problemas derivados de la regularización de la situación de los extranjeros en España, ha generado una gran y significativo número de quejas, de entre las que han destacado las presentadas, incluso antes de la aplicación de la Ley, por ciudadanos musulmanes que habitan en las ciudades de Ceuta y Melilla y cuyo contenido reflejaba una situación que estimaban de discriminación o desamparo.

En efecto, dichos reclamantes expresaban al Defensor del Pueblo que, no obstante haber nacido en dichas ciudades o tener una residencia continuada en las mismas con arraigo en su estructura social, carecían de los derechos inherentes a la nacionalidad española o, en todo caso, al debido «status» de los extranjeros, según el ordenamiento jurídico vigente en nuestra Nación.

Denunciaban, en particular, la existencia de un documento atípico, denominado «tarjeta de estadística», como único instrumento acreditativo de su personalidad y en algunos casos la carencia, incluso, de dicha tarjeta, encontrándose absolutamente indocumentados; y ello les impedía el pleno ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y por las Declaraciones y Pactos internacionales ratificados por España.

Muchas de las quejas recibidas hacían referencia a la absoluta paralización en el Ministerio de Justicia de los expedientes de nacionalidad iniciados por varios cientos de musulmanes residentes durante muchos años en Ceuta y Melilla.

Denunciaban, igualmente, que en esa situación fáctica tropezaban con trabas para el reconocimiento de su derecho al trabajo, a la libre circulación por el territorio nacional (ya que se exigía un denominado «salvoconducto» de la autoridad gubernativa para poder salir de Ceuta y Melilla), y exponían, finalmente, sus temores sobre la posibilidad de que aquella situación indeterminada facilitara un día su expulsión del territorio nacional, con los perjuicios que ello implicaría

inevitablemente en sus derechos adquiridos en sus legítimos intereses profesionales y hasta en la estructura Unitaria de sus familias.

Por último la promulgación y anuncio de entrada en vigor de la LO 7/85, así como su aplicación efectiva a la población musulmana de ambas ciudades, aumentó el número de quejas en la materia y la preocupación de distintos organismos, que manifestaban representar los intereses de estas personas afectadas, presentándose, en consecuencia, personalmente, una queja por parte de Aomar Mohamedi Dudú, en la que, con carácter general, se planteaba la gravedad de la inmediata aplicación de la Ley y en especial de su artículo 22.

Se ponía especialmente de relieve que aceptar los requisitos de documentación que la expresada norma legal establecía podría entrañar para los marroquíes nacidos o arraigados en dichas ciudades, la pérdida de sus expectativas en cuanto a la obtención de la nacionalidad española, máxime cuando los expedientes de nacionalización formulados por muchos de los reclamantes se encontraban paralizados desde largo tiempo y, además, tropezaban con fuertes trabas administrativas para la concesión de certificaciones de empadronamiento o de residencia, necesarias en dichos expedientes.

b) Actuación investigadora del Defensor del Pueblo

Desde el mes de junio de 1985, nuestra Institución estableció contacto directo con los Delegados del Gobierno de Ceuta y Melilla, para cooperar en la solución de los problemas concretos ya resumidos, que se planteaban a miembros de la comunidad musulmana.

En noviembre del mismo año y dada la trascendencia general de las quejas recibidas, se procedió a efectuar una investigación «in situ» en la ciudad de Melilla, por parte de Asesores de esta Institución, en ejercicio de las facultades recogidas en el artículo 19, de nuestra Ley Orgánica.

En el curso de esta investigación, se mantuvieron conversaciones con las Autoridades gubernativas, fundamentalmente, con el Delegado del Gobierno, quien mostró un sincero espíritu de cooperación, y con miembros representativos de la Comunidad de Melilla.

Igualmente, se efectuó una visita general a la ciudad, observándose la Situación, en ciertos aspectos muy deficiente, en cuanto a prestación de servicios públicos, en algunos barrios de la misma.

Se tomó nota de las muy graves anomalías de la cárcel, por estar asentada en un edificio muy antiguo, que no reúne las mínimas condiciones de habitabilidad, (circunstancias éstas que han sido puestas en conocimiento del Director General de Instituciones Penitenciarias, encontrándose, en este momento, en vías de solución).

Durante esta investigación, se atendió como preocupación prioritaria la situación laboral, asistencia sanitaria y acceso a la cultura de los colectivos de origen musulmán.

Finalmente, en fechas más recientes, se ha procurado cooperar a una solución equitativa y justa de los problemas planteados, en funciones de mediación entre la población musulmana y la Administración del Estado, con contactos directos con los máximos responsables de los Ministerios de

Interior y Justicia, así como con miembros representativos de la comunidad musulmana; y quedó constituida, como es sabido, una Comisión mixta Gobierno-población musulmana, que tiene como misión aportar soluciones, para la plena integración en la sociedad española de la comunidad musulmana.

e) Recomendación remitida a los Ministros de Justicia e Interior

En el curso de esa actuación, el Defensor del Pueblo, haciendo uso de la facultad que le atribuye el artículo 28.2 de su Ley Orgánica, de efectuar recomendaciones a las Administraciones Públicas, cuando el cumplimiento riguroso de una norma, en este caso la Ley de Extranjería, pudiera provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, remitió, el 5 de diciembre de 1985, dos amplias comunicaciones a los Ministros de Justicia e Interior (de las que se adjuntan copias a este Informe, en el anexo número 3).

5. Estado actual de las Recomendaciones que constan en los informes de 1983 y 1984

En este apartado se trata de reflejar el grado de cumplimiento (e integración, en consecuencia, en el Ordenamiento Jurídico), o aceptación por parte de la Administración Pública, de las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo, correspondiente a este Área y que figuran en los Informes correspondientes a 1983 y 1984.

5.1. Recomendaciones aceptadas

Han sido las siguientes:

5.1.1. Seguridad social de los soldados y marineros

Esta recomendación se remitió al Ministerio de Defensa, en razón de las numerosas quejas referentes a la situación de desprotección, en que, como consecuencia de accidentes sobrevenidos, ajenos al servicio de armas, se encontraban los soldados y marineros incorporados al Servicio Militar, así como sus familiares.

En esta recomendación, que se incluyó en los Informes de 1983 y 1984, se ponía de relieve, en particular, la conveniencia de desarrollar el articulado de la Ley 28/75, de 27 de junio, que si bien admitía la integración de esos colectivos a este régimen de Seguridad social, su aplicación quedó en suspenso por razones económicas y de organización, con la publicación del Real Decreto Ley 9/76, de 23 de julio.

El Ministerio de Defensa comunicó a esta Institución que tenía en avanzado estudio la posibilidad de extender la cobertura del régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas a las Clases de Tropa y Marinería, inquietud que ha cristalizado con la promulgación del Real Decreto 545/1986, de 7 de marzo, que determina la aplicación a las Clases de Tropa y Marinería no profesionales del Régimen Especial de la Seguridad Social de las FAS, que

viene a desarrollar lo preceptuado en el artículo 3.º, número 1, apartado d), de la citada Ley 28/75, de 27 de junio, aplicándose esta cobertura a partir del 1. de julio del presente año.

5.1.2. Servicio Militar de clérigos y religiosos

En los Informes anteriores se hacía referencia a la recomendación remitida al Ministerio de Defensa, consistente en la conveniencia de desarrollar las características del Servicio Militar de este colectivo, dentro del marco del criterio de igualdad y a la luz de los principios de libertad religiosa y aconfesionalidad del Estado español.

En particular, se recordaban los compromisos suscritos por España con la Santa Sede, en el Acuerdo de 3 de enero de 1979, sobre asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de clérigos y religiosos, cuyo artículo 5 establece, incluso, la posibilidad de una prestación social sustitutoria al servicio de armas.

El Ministerio de Defensa ha entendido que la prestación social sustitutoria requiere un nuevo acuerdo entre ambas potestades, pero ha regulado las peculiaridades del servicio de armas de estos religiosos, mediante la promulgación de la Orden Ministerial número 38/1985, de 24 de junio.

5.1.3. Real y Militar Orden de San Hermenegildo

Ante esta Institución compareció un elevado número de Jefes y Oficiales del Ejército expresando que no habían sido admitidas sus solicitudes de ingreso en la expresada Orden (por primera vez y en una segunda solicitud de revisión), a causa de su participación en las unidades del Ejército de la República durante la contienda civil. Solicitada por estos Jefes y Oficiales una nueva revisión, se archivaba su instancia sin más trámites, por cuanto el Reglamento de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo prescribe que la revisión de los acuerdos de la Asamblea tan sólo puede pretenderse una vez.

A la luz de las nuevas directrices constitucionales, se estimó equitativo sugerir al Ministerio de Defensa la adopción de alguna iniciativa tendente a suprimir dicho obstáculo formal, que impedía el reconocimiento de una legítima pretensión, por cuando dichos militares reunían las demás condiciones reglamentarias para la recompensa, y, por lo menos, que se articulara una nueva posibilidad de revisión.

El Ministerio de Defensa comunicó a esta Institución la elaboración de un anteproyecto de norma reglamentaria, que ha llegado a buen fin con la promulgación del Real Decreto 644/1985, de 30 de abril, sobre solicitudes de revisión de acuerdos de la Asamblea de la Real y Militar Orden de San Hermenegildo, y con arreglo al cual se otorga, con carácter excepcional, a los Generales, Jefes y Oficiales del Ejército, una nueva opción para solicitar la revisión de los acuerdos de la Asamblea.

5.1.4. Permisos de conducir de ciudadanos mayores de setenta años

En escrito remitido al Ministerio del Interior se sugirió la conveniencia de suprimir las tasas a que venían obligadas las

personas mayores de setenta años, al revisar sus permisos de conducir, habida cuenta de la injusticia económica que se derivaba de la circunstancia de tener que revisar sus permisos anualmente, a diferencia de otros ciudadanos más jóvenes, que efectúan este trámite cada cinco o diez años, según las previsiones del Código de la Circulación.

El Ministerio del Interior (y así se hizo constar en el Informe de 1984) comunicó a esta Institución constitucional la aceptación de esta sugerencia y anunció la elaboración de un anteproyecto de Ley que recogería aquella intención.

En efecto, ese paso se ha cumplido, con supresión de tales diferencias, mediante la promulgación de la Ley 24/1985, de 24 de julio, sobre exención del pago de las tasas correspondientes a la revisión de los permisos de conducir de los titulares que rebasen la edad de setenta años.

5.1.5. Dificultades en la obtención de permisos de conducir

A lo largo de los años 1983 y 1984 se han venido recibiendo en esta Institución escritos de ciudadanos que nos transmiten su preocupación por la no posibilidad de obtener permiso de conducir, que necesitaban por motivos profesionales, al no superar las pruebas prescritas para ello por no haber aprendido a leer.

Esta Institución, sin perjuicio de considerar que para la obtención del referido permiso se requería la superación de unas pruebas de carácter teórico, y otras de carácter escrito, remitió una comunicación a la Dirección General de Tráfico, en la que, no obstante reconocer que para la obtención de aquellos permisos es preciso la acreditación de un cierto nivel cultural, se sugería la posibilidad de sustituir la prueba escrita por la oral, en algunos supuestos excepcionales, como ya venía ocurriendo para la obtención de permisos para tractores y coches de inválidos.

Aquel Centro directivo, en contestación al escrito del Defensor, participó al mismo la comprensión de las alegaciones aludidas por estos ciudadanos, que ha cristalizado con la promulgación de la Resolución de 14 de febrero de 1986, de la Dirección General de Tráfico, por la que se complementa la de 3 de noviembre de 1979, en la que se cambia para aquellos ciudadanos la prueba escrita por la oral, en aquellos casos en que tengan dificultades para la lectura comprensiva de textos complejos.

5.1.6. Militares, Fuerzas de Seguridad y miembros del Instituto de Carabineros del Ejército de la República

Al haber decidido nuestra Junta de Coordinación no interponer recurso contra la Ley 37/84, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República, se dirigió, no obstante, una fundada y muy concreta recomendación a las Cortes y al Gobierno sobre medidas indispensables para hacer más equitativo el desarrollo de dicha Ley.

Ya con anterioridad se había sugerido (y consta en los Informes de 1983 y 1984) que se declarase la imprescriptibilidad de las acciones de reconocimiento de

derechos, formuladas por los Militares y asimilados del Ejército de la República, al amparo de las leyes de Amnistía.

Dicha sugerencia se refería, en 1983, al Real Decreto ley de 6 de marzo de 1978, que había establecido un corto plazo de prescripción, y en el Informe de 1984, a dicha Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre «reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República, que contenía la misma limitación en el tiempo.

Nuestra Institución insistió en ese criterio de imprescriptibilidad, por la propia naturaleza de las normas de amnistía, con lo que era congruente la supresión de dicho obstáculo al reconocimiento del derecho, sin perjuicio de que su ejecución, en distintos períodos de tiempo, pudiera tener diferentes efectos o condicionamientos económicos.

En esta línea, la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, dispone en su artículo 27:

«Uno. A partir de 1 de enero de 1986, las personas que pudieran acogerse a los beneficios concedidos por el Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, y no los hubieran solicitado dentro de los plazos previstos o se les hubiera desestimado su solicitud por haberla formulado extemporáneamente, podrán solicitarlos sin limitación de plazo.

En todo caso, los efectos económicos de estos derechos se contarán desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud que se formula al amparo de este precepto.

Dos. Igualmente, a partir de 1 de enero de 1986, podrán formular solicitud las personas que pudieran acogerse a los beneficios contemplados en el Título 1 de la Ley 37/1984, y no los hubiera solicitado dentro del plazo fijado al efecto o se les hubiera denegado por haberlos solicitado extemporáneamente.

Los efectos económicos de esta nueva solicitud se contarán desde el 2 de noviembre de 1984, sin perjuicio de las normas de prescripción contenidas en Clases Pasivas del Estado».

Con estas previsiones, al admitirse la imprescriptibilidad del derecho en esta materia de amnistía, se vienen a superar aquellos obstáculos, que habían sido opuestos a algunos militares de la República; reclamantes ante esta Institución.

5.1.7. Unificación de condiciones para ingreso en las Academias militares

Esta recomendación perseguía modificar el criterio para el acceso a la función pública militar, particularmente en el punto referente al requisito de edad.

Como se reflejó en el Informe de 1984, las sucesivas Ordenes de convocatoria promulgadas para ingreso en la Academia General Militar, Escuela Naval Militar y Academia General del Aire, contenían una clara diferenciación, en cuanto a las fechas de nacimiento requeridas para la admisión de aspirantes y, en definitiva, resultaba que los hijos del personal militar disponían de un año más, en relación a los de

otros ciudadanos.

Felizmente, esta exigencia del principio de igualdad ha sido satisfecha mediante la promulgación del Real Decreto 2078/1985, de 6 de noviembre, por el que se fijan las condiciones y las pruebas a superar para el ingreso en la Enseñanza Superior Militar. En efecto, el artículo 2 de este Real Decreto fija en los 22 años, la edad máxima para el ingreso en las Academias antes referidas, con un carácter de generalidad para todos los aspirantes.

5.1.8. Tutela judicial en los expedientes disciplinarios de las Fuerzas Armadas

En el Informe de 1983, se insistió en la necesidad de fijar, por la vía normativa correspondiente, los recursos adecuados contra las resoluciones dictadas en los expedientes disciplinarios por parte de la Autoridad Militar, los cuales, según las determinaciones del Código de Justicia Militar entonces vigente, adquirían el carácter de firmes.

En el Informe de 1984, se expresó que el Defensor había remitido una sugerencia al Fiscal Togado del Consejo Supremo de Justicia Militar, con una serie de consideraciones, sobre la aplicación en este ámbito del artículo 24 de la Constitución y jurisprudencia adecuada del Tribunal Constitucional, y que esa sugerencia había sido admitida por dicha Alta Autoridad, en los siguientes términos:

«El Fiscal Togado se dirige al Pleno del Consejo Supremo de Justicia Militar, en aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, en el sentido de interesar la modificación legislativa, que salve la laguna actualmente existente, para articular el sistema de tutela jurídica que posibilite la revisión por órgano jurisdiccional adecuado de las resoluciones adoptadas en el régimen disciplinario militar».

En este sentido, la Sala de Justicia del Consejo Supremo de Justicia Militar dictó un Auto, en abril de 1984, que articulaba un recurso de queja, contra las expresadas resoluciones de la Autoridad Militar, interponible ante la misma Sala, y que habría de tener un carácter provisional hasta que determinaran, por vía legal, los recursos jurisdiccionales adecuados; lo que ha hecho la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, sobre régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Así, en su artículo 52 se dispone:

«Contra la resolución por la que se impone sanción por falta grave podrá interponerse el recurso procedente regulado en el artículo 50. La resolución de dicho recurso pondrá fin a la vía administrativa y contra la misma podrá interponerse en el plazo de dos meses, recurso contencioso-disciplinario militar».

5.1.9. Asistencia letrada en los expedientes disciplinarios

En el Informe de 1984, se subrayó la sugerencia remitida al Ministerio de Defensa, sobre necesidad de asistencia letrada en los expedientes disciplinarios, al no constar esta

garantía en la letra del Código de Justicia Militar, poniéndose de relieve la especial configuración jurídica de estos expedientes, así como que sus resoluciones podrían conllevar una prolongada privación de libertad.

Sobre esa base, se remitieron sendas comunicaciones al Ministerio de Defensa, tendentes a que por ese Departamento se procediera a una aplicación directa del artículo 24 de la Constitución española, y así se reflejaba, en esencia, en el Informe de 1984, en los siguientes términos:

«Sin perjuicio de admitir la conveniencia de una modificación formal de la legislación vigente, que perfile debidamente los condicionamientos de la asistencia letrada (quizá, dentro de los estudios que ahora se desarrollan sobre el Proyecto de Ley Orgánica disciplinaria de las Fuerzas Armadas) es criterio del Defensor que, en virtud de la doctrina de la aplicabilidad inmediata de la Constitución, (artículos 9.1 y 53, así como reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en materia de garantías jurídicas procesales de carácter esencial), podría estructurarse aquel derecho mediante una interpretación del Ordenamiento Jurídico, efectuada de manera unitaria y a la luz de los preceptos constitucionales, con la conclusión final de su admisión como realidad normativa».

Felizmente, en contestación a esta sugerencia, se dictó un Auto por la Sala de Justicia del Consejo Supremo de Justicia Militar, configurando el derecho a la asistencia letrada, en los expedientes referidos, a cuyo efecto se cursaron las instrucciones convenientes a las Autoridades Judiciales y Jueces instructores. Y esta configuración de la asistencia letrada, por vía de una interpretación constitucional del Ordenamiento Jurídico ha sido, definitivamente consolidada por la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, cuyo artículo 41 contiene ya expresamente esta garantía de asistencia letrada.

5.1.10. Delitos contra el honor militar

En el Informe de 1983, quedó constancia de la sugerencia remitida al Ministerio de Defensa, sobre necesidad de reconducir, en algunos supuestos excepcionales, el tipo penal del artículo 352 del Código de Justicia Militar, referente al concepto de los delitos contra el honor militar, en particular conductas homosexuales en el Ejército, al ámbito de las relaciones disciplinarias y siempre que tuvieran lugar en el ámbito castrense.

En el Informe de 1984, ya se reflejaba que la Administración había aceptado tal sugerencia, incorporándola a los estudios que entonces se desarrollaban sobre el proyecto de Código Penal Militar.

En efecto, el Código Penal Militar, recientemente promulgado, por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, excluye de sus tipos delictivos las referidas conductas, que han sido trasladadas al nuevo Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, aprobado por Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre. En el artículo 9 de esta Ley Orgánica, se configuran como faltas graves, entre otras, las siguientes:

«19. Realizar actos deshonestos con inferiores de igual o distinto sexo prevaleciendo de su condición, cuando el acto no constituya delito.

20. Mantener relaciones sexuales en Acuartelamientos, Buques, Bases y demás Establecimientos militares cuando atenten contra la dignidad militar».

Quedan así configuradas estas conductas como nuevos tipos disciplinarios, sin discriminación del sexo de las personas afectadas, y dentro de los Establecimientos Militares.

5.1.11. Desarrollo reglamentario de la Ley 21/1984, de 15 de junio, por la que se reponen determinados derechos al personal que, procedente de suboficial, ingresó en el disuelto Cuerpo de Tren del Ejército de Tierra

En el Informe de 1984 se ponía de relieve la necesidad de proceder a un urgente desarrollo reglamentario de la Ley 21/1984, de 15 de junio, en atención a la elevada edad de los posibles beneficiarios de la Norma, y por cuanto de no seguirse esta iniciativa, resultarían inaplicables las previsiones contenidas en la Ley.

La Orden del Ministerio de Defensa número 49/1985, de 10 de septiembre, ha venido a cumplir esa finalidad, disponiendo que la tramitación de estos expedientes ha de tener un carácter preferente.

5.1.12. Aplicación del principio de retroactividad de la Ley penal favorable en materia de haberes pasivos

En el Informe de 1984, se hacía referencia a la situación de un militar, condenado en 1957, en causa criminal, a la pena de privación de libertad, separación del servicio y pérdida de todos los derechos adquiridos. Dicha persona había solicitado del Consejo Supremo de Justicia Militar la fijación de haberes pasivos, siéndole denegada su pretensión, por causa de dicha conducta.

Nuestra Institución sugirió al Ministerio de Defensa la necesidad de aplicar el criterio de retroactividad de la Ley penal favorable, en esta materia, por cuanto la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, había modificado el Código de Justicia Militar, determinando que el militar, no obstante la pena de separación del servicio o expulsión de las filas del Ejército, no habría nunca de ser privado de los derechos pasivos que pudieran corresponderle.

El Ministerio de Defensa participó a esta Institución la posibilidad de que el ciudadano compareciente volviera a acudir al Consejo Supremo de Justicia Militar, haciendo expresa mención de la doctrina reflejada en la sugerencia del Defensor, cumplimentándose este trámite y recayendo, en definitiva, resolución favorable a dicha pretensión, sentándose así un importante criterio en materia de fijación de haberes pasivos por el Consejo Supremo de Justicia Militar, con indudable trascendencia para otros casos de análoga naturaleza.

5.2. Recomendaciones no desarrolladas

En este apartado, sobre recomendaciones a la Administración contenidas en los Informes de 1983 y 1984 y que, todavía, no han sido desarrolladas, cabe señalar las siguientes:

5.2.1. Prestación de desempleo para los Cabos 1.º del Ejército, licenciados forzosamente

Esta sugerencia fue trasladada al Ministerio de Defensa como consecuencia de la comparecencia efectuada por un elevado número de cabos 1.º, que participaban al Defensor haber sido rescindidos sus compromisos con el Ejército, después de varios años de servicio, y sin derecho a contraprestación alguna.

El Ministerio de Defensa, como ya se expresó en el Informe de 1984, participó a esta Institución que aceptaba la sugerencia, por lo que se procedía a la redacción de un proyecto de Real Decreto, que la acogiera en su normativa.

Habiéndose solicitado información del Ministerio de Defensa, a lo largo del año 1985, sobre la situación del expresado proyecto de Real Decreto, cuya elaboración corresponde a la Subdirección General de Acción Social de la Dirección General de Personal, aquel Departamento ha participado al Defensor, el pasado 31 de diciembre, que el mismo se encuentra en fase de consulta ante el Ministerio de Trabajo (Subdirección General de Empleo).

5.2.2. Embargo de haberes a militares

Los artículos 707, 709 y 710 del Código de Justicia Militar contienen en su letra una serie de privilegios, para los militares, en el caso de que se proceda al embargo de sus sueldos o haberes personales.

En efecto, el artículo 707 dispone que cuando haya de decretarse tal medida para asegurar responsabilidades civiles resultantes de procedimientos militares, únicamente se podrá acordar en una cuarta parte de los haberes líquidos, cuando se trate de Generales, Jefes, Oficiales y Suboficiales, sin que exista posibilidad de retener cantidad alguna en el caso de las Clases de tropa o marinería.

Por otra parte, el artículo 709 preceptuaba que estas disposiciones han de ser observadas por los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria, cuando haya de disponerse el embargo de haberes o sueldos de aquellos profesionales, por causa de delincuencia, alimentos y demás obligaciones no derivadas de contrato. El párrafo 2.º del mismo artículo determinaba la no posibilidad de embargar cantidad alguna de los expresados haberes, para hacer efectivas responsabilidades procedentes de contratos celebrados con particulares.

Y, finalmente, el 710 contenía la determinación de cuando algún Tribunal o Juzgado de fa Jurisdicción Ordinaria decretase un embargo en cuantía superior a la establecida en las líneas precedentes, habría de entenderse sin efecto en tanto en cuanto no se cumplieren aquellas disposiciones.

Ante esa normativa, el Defensor del Pueblo, como ya se expresó en el Informe de 1983, recomendó que se procediera a una derogación de estas limitaciones al embargo de los militares, con carácter general, en razón a una posible contradicción con el artículo 14 de la Constitución, por

cuanto no debe haber distinciones entre los ciudadanos, por razón a su profesión, en el momento de hacer frente a sus responsabilidades.

El Ministerio de Defensa participó al Defensor el traslado de aquella sugerencia a la Comisión de Reforma de la Justicia Militar, a los fines de su posible consideración en el nuevo proyecto de Código Procesal Militar.

En la actualidad la expresada sugerencia sigue teniendo virtualidad, respecto a las disposiciones de los transcritos artículos, que no han sido declarados inconstitucionales por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por cuanto no le han sido cuestionados.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, el criterio de la Fiscalía togada del Consejo Supremo de Justicia Militar, que, con fecha 19 de julio de 1985, expresaba al Defensor que los citados preceptos en tanto en cuanto no tuvieran una expresa declaración de inconstitucionalidad, han de considerarse plena vigencia, al no tenerse «certeza de su total, clara y tajante oposición al artículo 14 de la Constitución.

Sin embargo, han sido declarados inconstitucionales el artículo 709 en cuanto incluye a los alimentos; el artículo 710 del mismo Código de Justicia Militar, de acuerdo con el sentido de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 54/1983, de 21 de junio, y el párrafo segundo del aludido artículo 709, en relación a las responsabilidades derivadas de contratos celebrados con particulares, por la Sentencia del mismo Tribunal número 151/1985, de 5 de noviembre.

5.2.3. Clases Pasivas de 1926

El Estatuto de Clases Pasivas de 1926 —como es sabido— exige veinte años de servicios prestados al Estado, para causar una pensión vitalicia, en relación, por lo que respecta a esta Área, a los militares profesionales y sus familias, a diferencia de otros textos sobre Clases Pasivas promulgados con posterioridad.

La sugerencia sobre un cambio de criterio en estos antecedentes fue formulada en el Informe de 1983, y subrayada especialmente en otro capítulo del Informe de 1984, por cuanto, en definitiva, es un tema que afecta a toda la Función Pública, sin haber, sido desarrollada hasta la actualidad.

En relación a esta sugerencia, el Defensor del Pueblo es consciente de que la misma ha de ser adecuada a las disponibilidades económicas de la nación, pero también de que tiene sólidos fundamentos en la igualdad y en la justicia, por cuanto a situaciones de análoga naturaleza se les otorga un tratamiento desigual, sin que exista justificación alguna razonable, frente a lo declarado por el Tribunal Constitucional al analizar el artículo 14 de la Constitución.

5.2.4. Extensión de los beneficios de la Ley General Penitenciaria a los internos de los Establecimientos Militares

Esta sugerencia hacía relación a la necesidad de extender algunos de los beneficios reconocidos por la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, a los internos de los establecimientos militares, habida cuenta que el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios Militares, aprobado por Real Decreto 3361/78, de 22 de diciembre, no

los incluyó en su normativa, por no haber sido modificado, en este punto, desde su promulgación.

El Ministerio de Defensa no ha desarrollado, todavía, este acoplamiento entre el régimen penal militar y el general, no obstante tener constancia esta Institución que ese ajuste, con las necesarias especialidades, está siendo objeto de una atención especial.

6. Problemática general del área

Finalmente, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

6.1. Insuficiencia en la prestación de los Servicios Públicos

Del contenido de las quejas recibidas, así como del resultado de las investigaciones desarrolladas, se ha podido deducir un cierto nivel de insuficiencia en la prestación de algunos Servicios Públicos, precisamente en aquellos en que existe una mayor intensidad de relación o contacto con el administrado.

En términos populares, se puede resumir esta observación, aludiendo a los obstáculos administrativos que sigue encontrando el ciudadano, cuando se acerca a una «ventanilla» de la Administración, con la finalidad de obtener cierto tipo de documentación necesaria para el ejercicio de un derecho, regularizar su situación, etc.

Frente a ello se trata, en definitiva, de revitalizar los principios recogidos en el artículo 103 de la Constitución, al prescribir que la Administración ha de servir los intereses generales, y desarrollar sus funciones con un criterio de eficacia, determinaciones que no son sino un reflejo del sentido de racionalización que ha de inspirar toda la actividad administrativa.

Entre las quejas recibidas a lo largo de 1985, son numerosos los ejemplos que se podrían señalar sobre esta insuficiencia.

Entre ellos, las quejas remitidas por ciudadanos extranjeros, sobre el tratamiento que les ha sido proporcionado con ocasión de la regularización de su situación en España, en cumplimiento de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio.

Estas quejas, como ya se ha expuesto en líneas anteriores del Informe, podrían tener su raíz en una carencia de la organización adecuada, para el debido desarrollo de todas las previsiones contenidas en dicha Ley.

A título de ejemplo, se puede evocar la número 16.043/85, en la que una ciudadana extranjera expone algunas de las vicisitudes, por las que ha tenido que pasar al efectuar aquellos trámites. Así, se expresa:

«Se me Citó en el Negociado de Extranjeros de la Jefatura Superior de Policía de Barcelona, donde se me obligó a hacer cola durante cuatro días, de 8 de la mañana a 6 de la tarde, sin abandonar dicha cola ni siquiera para comer algo, so pena de perder el turno, en plena vía pública, o sea a la intemperie (mes de diciembre), para que al cuarto día se me diga que me falta una fotocopia de un formulario que obra en poder de ellos...; cuatro días insufribles para una fotocopia que se debería hacer allí mismo.»

En relación a este apartado, también puede resultar adecuado insistir en la problemática que rodea la prestación del Servicio Público del Documento Nacional de Identidad, a que ya se hizo referencia en el Informe de 1984.

Esta Institución, a la vista de la reiteración de quejas recibidas sobre este particular, ha efectuado una investigación sobre este Servicio Público, incluso mediante comprobaciones «in situ» y entrevistas personales sostenidas con diversos comisarios o jefes de algunas dependencias.

Así, se ha solicitado la colaboración, entre Otras autoridades, del comisario jefe de la Brigada Regional del DNI, de Madrid; comisario de Coslada (Madrid), de Vigo, de Vélez-Málaga, etc., por cuanto las quejas recibidas sobre esta materia hacían una referencia especial a aquellas dependencias.

Tras estas investigaciones se ha detectado, en general, una insuficiencia en la infraestructura necesaria para hacer frente a aquel Servicio, motivada, en esencia, por la no existencia, en algunos casos, de locales adecuados, escasez de funcionarios adscritos a estas funciones, necesidad de una simplificación o modernización de los trámites empleados para la concesión del DNI, etc.

De igual manera, se ha apreciado que un elevado número de funcionarios adscritos a este Servicio vienen solicitando la baja en el mismo, por las circunstancias laborales en que se desarrollan sus funciones.

En el mes de noviembre de 1985 se sostuvo contacto con la Comisaría de Vigo, donde se informó a esta Institución que en la misma viene funcionando un equipó de DNI, al parecer insuficiente para atender las necesidades de su población y de las localidades limítrofes. Los funcionarios allí adscritos, al no poder atender a los ciudadanos diariamente, por las aglomeraciones que se vienen produciendo, se ven obligados a expedir un «número».

De igual forma, se comprueba que los locales de esa dependencia, ubicados en un inmueble alquilado fuera de la Comisaría, son insuficientes para su finalidad, por cuanto el espacio destinado a los Servicios del DNI, es de unos 30 metros cuadrados.

En relación a la Comisaría de Vélez-Málaga, el propio Ministerio del Interior informó a esta Institución acerca de su situación, mediante comunicación de su Secretaría General Técnica, el 28 de junio del pasado año:

La problemática planteada viene motivada por dos hechos fundamentales: la escasez de funcionarios para servicios burocráticos, el equipo del DNI en esta localidad está a cargo de una sola funcionaria (no obstante, la previsión de añadir dos más por el elevado número de trabajo durante los meses de verano). A esto hay que añadir que el mencionado equipo tiene asignados 19 pueblos de la comarca en plena zona rural, y necesita aprovechar los sábados para desplazarse a los mismos, debiendo realizar además los trabajos adicionales a la expedición de dichos DNI.

En cuanto a las deficiencias apuntadas, relativas a las instalaciones, cabe señalar que el patio que se cita no es exclusivo de la Comisaría, sino comunitario, compartido con 16 familias, que habitan en el inmueble en que está ubicado el centro policial, cuya fecha de edificación es de 1866.»

Entre estas Comisarías visitadas, también se puede hacer referencia a la de Coslada (Madrid), en la que —según se ha comprobado— los funcionarios apenas tienen espacio para desarrollar su labor, y el público se ve obligado a hacer colas fuera de las dependencias de la propia Comisaría, por la misma razón.

En todos estos casos, en definitiva, se trataría de racionalizar el sistema de expedición del DNI, mediante las iniciativas técnicas oportunas, así como por la adopción de otras medidas (por ejemplo: la ampliación de la plantilla de funcionarios, equipamiento adecuado de los locales, etc.).

La superación de estas deficiencias en los servicios públicos, en todos los casos expuestos, serviría, en definitiva, no únicamente para reafirmar el principio de racionalización administrativa, sino también, y en algunos supuestos, contribuiría a otorgar el tratamiento debido a la dignidad de la persona.

6.2. Accidentes y suicidios dentro del Servicio Militar

En relación a este tema, importa resaltar la preocupación de esta Institución constitucional por los accidentes y muertes que se vienen originando a los jóvenes por la prestación del Servicio Militar.

Una lucha eficaz contra estas situaciones requería una cobertura de Seguridad Social para este colectivo, como ya se ha expresado en otros apartados de este Informe, y, en definitiva, una interpretación amplia de diversos conceptos del Ordenamiento Jurídico, para intentar paliar las consecuencias de estos accidentes. Además y fundamentalmente, se trata de evitar que estas situaciones sobrevengan a nuestros soldados cuando se incorporan al Ejército, adoptándose las necesarias medidas preventivas, sobre la base de un análisis en profundidad de las causas de estos accidentes.

Esta es, según se ha podido comprobar por esta Institución, preocupación compartida por el Ministerio de Defensa, así como por los Jefes y Mandos directos del soldado.

Dentro de esta problemática, esta Institución puede aportar la experiencia recibida por la tramitación de las quejas del año 1985, debiendo ponerse de relieve:

a) En primer lugar se observa, que un elevado número de estos accidentes tienen su origen en los desplazamientos que efectúan los soldados; tratándose, en consecuencia, de accidentes de tráfico. La reconducción del Servicio Militar, en la medida que lo permitan las necesidades de la Defensa Nacional, a las regiones de origen, puede contribuir, como ya se expresó en el Informe del año pasado, a reducir esos accidentes.

Sobre esta cuestión deberían adoptarse algunas iniciativas, directamente dirigidas a racionalizar el transporte de estos soldados desde sus cuarteles a sus domicilios y viceversa. Así, se evitaría de algún modo, la práctica del auto-stop de los soldados.

Se podrían adoptar, igualmente, otras medidas, entre las que se incluiría la de variar las horas de incorporación a los cuarteles de estos ciudadanos una vez finalizado el permiso concedido. Esta sugerencia parte de la observación de que

algunos de aquellos accidentes se originan de noche y vienen motivados por la falta de un descanso suficiente y por las «prisas, por incorporarse al destino militar a tempranas horas de la mañana.

b) En un segundo grupo, se pueden incluir los accidentes que se originan a los soldados, como consecuencia de la agravación, por el rigor físico que implica el Servicio Militar, de las enfermedades o lesiones que ya padecían con anterioridad a éste.

En este grupo, hay que dejar constancia de la preocupación por una mayor intervención de los Servicios Médicos del Ejército, en el momento del alistamiento del mozo.

Se trataría no sólo en aquel trámite, de solicitar del recluta, que exponga las enfermedades o lesiones padecidas, sino que habría de efectuarse un reconocimiento clínico completo de su persona.

c) Otro tipo de accidentes se origina durante el Servicio Militar, con ocasión del desarrollo de las tareas y funciones inherentes al mismo.

En relación a estos accidentes, existiendo en los respectivos Cuerpos de Sanidad Militar especialistas en Medicina Preventiva, creemos que debería primarse la actuación de estos profesionales, elaborándose, en consecuencia, programas de prevención técnica y médica para el Servicio Militar, en analogía a lo dispuesto en el ámbito laboral por las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Dentro de este tipo de accidentes, debería haber un capítulo especial para aquellos que vienen motivados por el manejo inadecuado de armas de fuego.

Las quejas recibidas, en efecto, han aportado la información de que algunos accidentes vienen provocados por una deficiente conservación de aquellas armas, así como por una insuficiente información sobre su funcionamiento.

En consecuencia, habría de adoptarse la medida de retirar aquellas armas que se encuentren en mal estado y se debería otorgar una atención prioritaria a la información sobre su correcto uso y funcionamiento.

d) En la sede del Defensor del Pueblo, finalmente, se han recibido a lo largo de estos años, lo cual ha motivado una triste experiencia, quejas firmadas por padres y familiares de soldados que han perdido la vida durante el Servicio Militar, como consecuencia de una acción voluntaria.

Estos suicidios, según se ha apreciado, vienen motivados o precedidos, en un elevado número de casos, por la aparición de «síndromes depresivos», algunos ya manifestados con anterioridad a la incorporación a filas, y otros motivados o agravados por la situación de desvinculación familiar, aislamiento o inadaptación a los rigores de la vida militar.

En este punto sería conveniente primar la actuación de los especialistas en psiquiatría y asistencia psicológica, en aquellas fases previas a la incorporación del soldado (a efectos de su posible exclusión), y durante todo el desarrollo del período de actividad.

Debería estudiarse, incluso, la posibilidad de incorporarse a los planes de educación del Militar profesional, algunas nociones básicas sobre asistencia psicológica, que habrían de contribuir, además de a conocer mejor al elemento humano formado por el soldado, a detectar, en la medida de lo

posible, aquellos síntomas.

Y, en todo caso, habría de extremarse la preocupación sobre esta realidad, por parte de aquellos Suboficiales u Oficiales, que están en permanente contacto con el soldado.

Estos profesionales deberían concienciarse aún más de la importancia de descubrir alteraciones de conducta del soldado, a los fines de su urgente puesta en conocimiento del médico especialista, tomando en consideración que aquellos síntomas pueden ser debidos, en ciertos casos, a procesos de enfermedad y no a actitudes de indisciplina.

6.3. Inseguridad ciudadana

Ha de hacerse constar en este apartado del Informe, que en la sede del Defensor se ha notado un cierto incremento, a lo largo de 1985, de las quejas referentes al concepto de inseguridad ciudadana.

Han comparecido, en efecto, poniendo de relieve esta situación, ciudadanos a título particular, informando sobre su experiencia concreta, así como diversas Asociaciones, e, incluso, alguna Autoridad, fundamentalmente, Alcaldes de Ayuntamientos.

Estos últimos, en particular, transmiten al Defensor su preocupación por la supresión de algunos cuarteles de la Guardia Civil o dependencias policiales, medidas que, según su criterio, pueden agravar la situación de inseguridad ciudadana.

En algunos supuestos concretos, la queja hace referencia a la no admisión de una denuncia presentada en una dependencia policial, en atención al elevado número de las mismas ya interpuestas y a los obstáculos existentes para el buen desarrollo de las investigaciones.

Se pone de relieve incluso, al Defensor que, en el caso de algunos delitos menores (hurtos, etc.), los propios funcionarios policiales aconsejan la no interposición de la denuncia, lo cual contradice la obligación oficial que tienen estos funcionarios encargados de la seguridad ciudadana de tomar constancia y conocimiento de las denuncias formuladas por delitos perseguibles de oficio.

Otros ciudadanos expresaban la Situación de inseguridad creada en sus domicilios, como consecuencia de la formación alrededor de los mismos de núcleos de prostitución, tráfico de drogas, etc., que no habían sido erradicados por la intervención de las Autoridades gubernativas competentes.

Los anteriores extremos han sido puestos en conocimiento de las autoridades competentes, habiéndose adoptado en diversos casos las medidas precedentes para paliar las causas y efectos de la reclamación presentada ante el Defensor del pueblo.

No obstante, parece necesario incidir en la necesidad de que se haga un esfuerzo para la adopción de cuantas medidas sean aún necesarias para intensificar la lucha contra el tráfico de drogas, una mayor dotación a aquellas dependencias policiales que han quedado desbordadas por el aumento de población asignada a las mismas, y, en definitiva, una mayor presencia policial en algunos barrios (medida esta que, en ciertos aspectos, ha sido desarrollada por el Ministerio del Interior con la creación de las Patrullas de Barrio).

III. AREA DE JUSTICIA

1. Síntesis de su ámbito de competencia

Como en años anteriores, conviene iniciar el análisis de las actividades llevadas a cabo por este Area destacando el elevado número de quejas que en ella se reciben, tanto en términos absolutos, como en relación con las demás actividades que esta Institución desarrolla.

Ello revela la preocupación de los ciudadanos por el funcionamiento de la Administración de Justicia en todos sus aspectos.

Como fundamento de esta preocupación no puede olvidarse que los Jueces son, precisamente, los garantes más inmediatos y directos de los derechos de los ciudadanos y los que resuelven sus intereses en conflicto. Esta alta misión que nuestra Constitución atribuye a los miembros del Poder Judicial exige que su actividad y los cauces a través de los cuales ésta se desarrolla sean eficaces. Por ello, las deficiencias en la prestación del servicio público de la Administración de Justicia producen repercusiones muy graves en los derechos que nuestra Constitución reconoce a los ciudadanos.

En cuanto a la tipología de las quejas, dos son, fundamentalmente, las cuestiones a las que se refieren: El funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y el de los centros penitenciarios.

a) En relación con la primera de ellas, el retraso en la tramitación de los procedimientos judiciales de toda índole y en todas sus fases hasta términos que pudieran calificarse de alarmantes, sigue constituyendo su principal motivo fundamentador, sin perjuicio de otras actuaciones de esta Institución en relación con esta misma materia que no por menos numerosas, dejan de ser importantes.

b) En cuanto a la situación de los establecimientos penitenciarios, miembros de esta Institución han continuado realizando, de oficio o como consecuencia de las quejas recibidas, visitas periódicas a los mismos para obtener un conocimiento directo de la real situación de los internos y determinar si las instalaciones y las diversas actividades que en aquellos deben prestarse, se adecuan a la finalidad rehabilitadora y de reinserción social que nuestra Constitución predica de las penas privativas de libertad, y que la vigente legislación penitenciaria desarrolla.

Se ha llevado también a cabo una importante labor informativa en relación con los internos y los derechos que a ellos asisten.

c) Estrechamente ligado con las dos cuestiones que han constituido el objeto de la gran mayoría de las quejas recibidas en este Area se encuentran las actividades desarrolladas por esta Institución en relación con el derecho a la defensa y a la asistencia letrada que nuestra Constitución reconoce y garantiza en los artículos 17 y 24.

Los distintos aspectos a través de los cuales estos derechos se manifiestan, han accedido a esta Institución a través de las quejas recibidas. Ello ha determinado nuestra intervención, tanto en supuestos de presuntas irregularidades en el comportamiento de algunos profesionales de la Abogacía, como en aquellos otros que ponían de manifiesto

presuntas limitaciones al ejercicio de los citados derechos.

d) La situación de los menores, tanto en su aspecto punitivo como de protección, ha sido también materia de las quejas recibidas y ha motivado actuaciones de oficio de esta Institución.

e) La enfermedad mental y la drogadicción (que se tratan especialmente en el capítulo correspondiente al área de Asuntos Generales), en cuanto inciden de lleno en las competencias de la Administración de Justicia, sobre todo después de las últimas reformas legislativas, han motivado también la intervención del Defensor del Pueblo, no sólo en casos concretos y puntuales, sino también elaborando sugerencias y criterios generales.

f) Finalmente, importa señalar que las cuestiones que afectan a los funcionarios de la Administración de Justicia y de la Administración Penitenciaria, han constituido también motivo de nuestra intervención.

2. Actuaciones realizadas en el ámbito de la Justicia

2.1. Retrasos en la prestación del servicio público de la Justicia

Como ya se ha dicho, de las quejas recibidas se desprende que el retraso que caracteriza la prestación del servicio público de la Justicia reviste términos alarmantes.

En la medida en que dicha anomalía afecta no sólo al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, sino también y más profundamente, al derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, reconocidos ambos en el artículo 24 CE y en el 6.º de la Convención europea de 1950, esta Institución ha desarrollado numerosas actividades que a continuación se exponen:

2.1.1. Especial mención de los órdenes jurisdiccionales penal y laboral

Son los órdenes jurisdiccionales más afectados por las quejas recibidas.

Año 1983

Total de quejas admitidas y formalizadas: 550

Penal: 151

Laboral: 178

Año 1984

Total de quejas admitidas y formalizadas: 383

Penal: 92

Laboral: 115

Año 1985

Total de quejas admitidas y formalizadas: 344

Penal: 47

Laboral: 108

Ahora bien, la importancia del retraso existente en dichas manifestaciones de la jurisdicción no reviste sólo un carácter cuantitativo, sino —y mucho más importante— cualitativo. La naturaleza de los derechos que ante ellas se ejercitan y protegen hace que las repercusiones del mismo sean sustancialmente más graves.

2.1.1.1. Por lo que se refiere a la Jurisdicción penal de las quejas recibidas, puede colegirse que el elevado número de presos preventivos existente en la actualidad en nuestros centros penitenciarios tiene una relación directa con el retraso en la tramitación de los procesos penales.

Ese factor, junto con otras causas, como la última reforma en materia de prisión preventiva llevada a cabo por la Ley Orgánica 10/84, de 26 de diciembre, al aumentar considerablemente los plazos máximos de duración de la misma, está determinando una grave masificación y hacinamiento en los grandes centros preventivos de Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga y Sevilla, principalmente.

Obvia decir que la masificación antes aludida impide en la práctica que puedan desarrollarse con eficacia en dichos establecimientos penitenciarios las actividades previstas en la legislación penitenciaria, tendentes a cumplir la finalidad rehabilitadora que a la pena atribuye el artículo 25 de la Constitución.

Las graves demoras en la tramitación de los procesos penales está también originando que los condenados en instancia manifiesten expresamente a esta Institución que han comunicado a su Abogado su deseo de no recurrir contra la sentencia condenatoria, pues, ante la tardanza en la tramitación del recurso, se prolonga por largo tiempo su condición de preso preventivo con los consiguientes perjuicios que ello conlleva desde el punto de vista penitenciario.

Al destacar la importancia de los retrasos existentes en la Jurisdicción penal no puede dejar de hacerse mención a una de sus diversas manifestaciones que ha llegado al conocimiento de esta Institución, no sólo a través de las quejas recibidas, sino también como consecuencia de las visitas efectuadas a los establecimientos penitenciarios; nos referimos a la tardanza con la que son remitidos a aquéllos los correspondientes testimonios de sentencia, que a veces llegan con ocho o nueve meses de retraso, contados desde el momento de la firmeza de la sentencia.

Dicha demora, de un lado, repercute gravemente en el número de presos preventivos existente en los grandes centros destinados a este tipo de internos, y, de otro, incide directamente, retrasándolas, en las tareas de clasificación y tratamiento penitenciario, produciéndose, en definitiva, consecuencias nada acordes con los derechos que a los internos garantiza nuestra Constitución en su artículo 25 y la Ley General Penitenciaria.

Sin perjuicio de que se haga nueva referencia a estas cuestiones en el apartado relativo a Instituciones Penitenciarias, se ha considerado conveniente incluirlas en esta sección relativa a los retrasos en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales para insistir en las graves repercusiones que aquéllos producen, no sólo en el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, sino también, como acaba de exponerse, en otros derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos.

2.1.1.2. En cuanto a la jurisdicción laboral, resulta pertinente la inicial exposición de unos datos estadísticos:

Total de quejas admitidas en 1983	178
Magistraturas, de Trabajo	38
Tribunal Central de Trabajo	140
Total de quejas admitidas en 1984	115
Magistraturas de Trabajo	29
Tribunal Central de Trabajo	86
Total de quejas admitidas en 1985	108
Magistraturas de Trabajo	20
Tribunal Central de Trabajo	88

a) Debe, en primer término, hacerse especial mención de la situación en que se encuentra el Tribunal Central de Trabajo.

Como se expuso en el informe correspondiente al año 1984, el Tribunal Central de Trabajo es el órgano jurisdiccional respecto del cual se han recibido más quejas de los ciudadanos desde que se inició la actividad de esta Institución. El número de quejas recibidas ha superado con creces las 1.000.

Como también se exponía en dicho Informe, en todos los casos investigados por esta Institución, a través del Fiscal General del Estado, la contestación del excelentísimo señor Presidente de dicho Tribunal ha sido invariablemente la siguiente:

«Por seguirse un orden cronológico en la resolución de los recursos, sólo alterado a efectos jurisprudenciales, y dado el volumen de trabajo que pesa sobre este Tribunal, especialmente en materias de Seguridad Social, la resolución de los recursos puede dilatarse más de lo que fuera deseable.»

A la vista del contenido de dicha contestación, esta Institución ha tenido que informar sistemáticamente al gran número de ciudadanos, que padecen la situación descrita, de los derechos que, legítimamente les asisten para obtener una indemnización, como consecuencia de lo que ha de calificarse como un mal funcionamiento del servicio público de la Justicia, así como orientarles sobre las formas de ejercicio de tales derechos, al amparo del artículo 121 CE y 292 y siguientes de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

No obstante, esta Institución, como también se señaló en el último informe, ha valorado muy positivamente las medidas previstas en la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con el Tribunal Central de Trabajo; que conllevan la supresión de dicho Tribunal y la asunción de sus competencias por las nuevas Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional. Pero estas medidas no han entrado todavía en funcionamiento, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria decimooctava de la citada Ley Orgánica, que prevé, además, que los asuntos que se encuentren pendientes ante el Tribunal Central de Trabajo, cuando se efectúe la reorganización antes indicada, pasarán para su tramitación y resolución a la Sala de lo Social del futuro Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Es obvio que mientras puedan surtir eficacia estas nuevas medidas, esta Institución debe manifestar su grave preocupación por la situación que continúa atravesando el Tribunal Central de Trabajo, realmente insostenible, incluso dentro del contexto general de retraso que caracteriza el funcionamiento del Servicio Público de la Justicia.

Efectivamente, un gran número de las quejas recibidas se referían a recursos iniciados en los años 1979, 1980 y 1981, que en 1985, es decir, cinco o seis años más tarde, aún no habían sido resueltos.

Debe reiterarse en el presente Informe, lo que ya ha sido expuesto a estas Cortes Generales, al Ministerio de Justicia, al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado (cuyas contestaciones obran en nuestro anterior informe): Los intereses que se dilucidan ante el Tribunal Central de Trabajo afectan, principalmente, a los medios inmediatos de subsistencia de las clases sociales más desprotegidas. No puede tampoco olvidarse que, en muchos casos, las reclamaciones versan sobre derechos económicos derivados de una elevada edad o de graves enfermedades, afectando a ciudadanos con economías muy limitadas.

Las razones que acaban de ser expuestas son suficientes, a juicio de esta Institución, para exigir que estos conflictos sean resueltos por los órganos jurisdiccionales con una absoluta rapidez y eficacia.

Nuestra Constitución otorga a los ciudadanos el derecho a exigir que así sea.

Efectivamente, no puede considerarse que las resoluciones que dicta el Tribunal Central de Trabajo después de cinco años de interpuesto un recurso, satisfagan el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas ni otorguen la tutela judicial efectiva que el artículo 24 de la Constitución reconoce como derecho fundamental del más alto nivel de protección, al ser susceptible su vulneración del correspondiente amparo constitucional.

La jurisprudencia internacional del Tribunal Europeo de derechos humanos sobre el artículo 6.1 del Convenio Europeo de 1950 (caso Zimmermann y Steiner, sentencia de 13 de julio de 1983) y la Jurisprudencia de nuestro propio Tribunal Constitucional (sentencias de 13 de abril de 1983 y 14 de marzo de 1984, entre otras), sobre esta cuestión es clara: el volumen de trabajo que pesa sobre un órgano jurisdiccional no puede privar a los ciudadanos del derecho a reaccionar frente a tales, retrasos, obteniendo el correspondiente amparo y la pertinente indemnización, según lo previsto en el artículo 121 de la Constitución Española.

El número de asuntos pendientes ante dicho Tribunal al cierre del año 1985 es sobrecogedor: 49.926.

Un Estado social y democrático de Derecho que eleva la justicia a valor superior de su ordenamiento jurídico, (artículo 1.1) y que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para que los derechos y valores constitucionalmente reconocidos sean reales y efectivos (artículo 9.2), no puede permitir durante tanto tiempo la existencia de situaciones como las expuestas al Tribunal Central de Trabajo, que pudieran estar produciendo un alejamiento generalizado de los preceptos constitucionales.

Por ello esta Institución ha remitido recientemente al Consejo General del Poder Judicial un respetuoso escrito con las consideraciones que acaban de exponerse, recabando del

mismo su colaboración en orden a la realización de un estudio sobre la situación en que se encuentra el Tribunal Central de Trabajo y sobre los medios personales, materiales y organizativos con que cuenta, con la finalidad de que, de dicho estudio, puedan surgir nuevos criterios y soluciones que permitan poner fin a la situación de alejamiento de los valores constitucionales en que ese órgano jurisdiccional se encuentra.

De otra parte, ante la previsión contenida en la Disposición transitoria decimoctava de la Ley Orgánica del Poder Judicial, esta Institución ha sometido también a la valoración de ese Consejo la iniciación de un estudio sobre las formas y criterios con los que habrá de llevarse a cabo la futura asunción de los asuntos pendientes ante el Tribunal Central de Trabajo por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, así como de las necesidades presupuestarias y de personal pertinentes para que no se produzca un colapso, cuya repercusión en los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados sería insostenible.

b) Por lo que concierne a la situación de las Magistraturas de Trabajo, han sido diversas las actuaciones desarrolladas por esta Institución, según la naturaleza de los problemas reflejados en las distintas quejas, y así se han realizado no sólo actuaciones puntuales y concretas, sino también otras de carácter general, así como alguna sugerencia o recomendación.

En cuanto a las actuaciones de carácter general, se ha recibido en esta Institución un importante número de quejas que ponían de manifiesto la existencia de retrasos en la tramitación de procedimientos laborales seguidos ante determinadas Magistraturas de Trabajo y, en concreto, ante las de Valencia, Santander, Córdoba, Madrid, Almería, Barcelona, Pontevedra, Vigo y Santa Cruz de Tenerife.

(Quejas números 3.133/84, 28.113/83, 12.174/84, 4.974/85, 19.420/84, 5.782/84, 6.311/84, 7.604/84, 31.162/83, 7.178/84, 9.045/85, 99/83, 9.594/84, 2.789/85 y 5.475/85, entre otras.)

Iniciadas las investigaciones oportunas ante la Fiscalía General del Estado, se han recibido los correspondientes informes, elaborados por el Ministerio Fiscal, por los titulares de las Magistraturas afectadas o por el Consejo General del Poder Judicial.

De dichos informes se desprendería la gravedad de la situación que afecta a dichos órganos jurisdiccionales, algunos de los cuales, durante el año 1985, estaban señalando fechas de 1988 para la celebración de los correspondientes juicios.

Ante las especiales características de los asuntos que se ventilan ante la Jurisdicción Laboral y teniendo en cuenta la repercusión directa de esta situación en derechos fundamentales, constitucionalmente reconocidos, como ya ha sido expuesto, esta Institución, de un lado, ha informado a los ciudadanos de los derechos que les asisten al amparo del artículo 121 CE, y, de otro, ha manifestado al Ministerio de Justicia su preocupación por la situación descrita, así como la imperiosa necesidad de que ésta sea afrontada en toda su amplitud.

Por ello, se ha solicitado del citado Departamento

ministerial información acerca de las previsiones presupuestarias o de otra índole que puedan existir, para afrontar la grave situación que aqueja a dichas Magistraturas, así como acerca de cuándo pueden tener realidad efectiva dichas previsiones.

Mención especial debe hacerse de la queja número 1.759/85, relativa a la situación de las Magistraturas de Trabajo de Valencia, que ha sido ya contestada por el Ministerio de Justicia y por el Consejo General del Poder Judicial. Dicha queja fue planteada por un grupo de abogados y graduados sociales de Valencia quienes, ante la situación de retraso generalizado que, a su juicio, existía en las Magistraturas de Trabajo de dicha localidad, efectuaban una serie de propuestas de diversa índole: cambios legislativos, creación de nuevas Magistraturas y reorganización del funcionamiento interno de cada Magistratura.

Esta Institución dio traslado de dichas propuestas al Ministerio de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial, en lo que era de la competencia de cada una de esas Instituciones. Por el Ministerio de Justicia se informó a esa Institución, en dos escritos sucesivos, sobre la reciente creación de algunas Magistraturas de Trabajo de Valencia. En el primero de ellos, de fecha 21 de junio de 1985 se manifestaba que:

«Por Real Decreto 493/85, de 2 de abril, publicado en el “B. O. del Estado de 16 del mismo mes, se crearon diversas Magistraturas de Trabajo y entre ellas, tres en Valencia, con los números 10, 11 y 12, estándose a la espera de que el Ministerio de la Presidencia del Gobierno las provea del personal auxiliar necesario, para ponerlas seguidamente en funcionamiento mediante Orden Ministerial que se dictará oportunamente.»

Posteriormente, mediante escrito de 5 de noviembre de 1985, se comunicó a esta Institución un resultado favorable que es justo recalcar:

«En contestación al escrito de esa Institución en el que se interesaba por el inicio de las actividades de las Magistraturas de Trabajo números 10, 11 y 12 de Valencia, creadas por Real Decreto 493/1985, de 2 de abril, tengo el honor de participarle que las mismas fueron puestas en funcionamiento mediante la Orden del Ministerio de Justicia de 27 de junio de 1985 (publicada en el “B. O. del Estado” de 2 de julio siguiente), en cuyo apartado primero literalmente se expresa “el día 1 de octubre de 1985 iniciarán sus actividades las Magistraturas de Trabajo... números 10, 11 y 12 de Valencia”.»

Por parte del Consejo General del Poder Judicial también se informó en dos ocasiones a esta Institución, la primera de ellas mediante escrito de 31 de mayo de 1985, en el que después de valorarse aquellas propuestas que eran competencia del Consejo, se participó a esta Institución que, en cuanto a las restantes, se daba:

«traslado de las mismas al señor Magistrado de Trabajo Decano de Valencia, a fin de que por la Junta de Magistrados y por cada uno de ellos en particular, se adopten desde su

dependencia aquellas medidas que su prudencia sugiera como más adecuadas.»

Solicitada por esta Institución se valorase la conveniencia de remitir los informes elaborados por dichos órganos de gobierno, con fecha 6 de julio del mismo año se recibió la contestación, cuyo contenido a continuación transcribimos sustancialmente: según se deduce de la investigación practicada y se infiere de lo informado el 19 de junio de 1985 a este Consejo por el aludido Magistrado de Trabajo Decano de Valencia, los funcionarios de las Magistraturas de Trabajo de dicha ciudad cumplen el horario establecido, a todos los niveles; que los juicios en las Magistraturas de Trabajo de dicha capital “se señalan para un plazo no mayor de un mes o dos meses, acaso poco más, en razón de su urgencia prevista legalmente. Celebrar el juicio a los veinte días de la demanda —se agrega— como ocurre con muchos despidos, o al mes o mes y medio, como es totalmente normal aquí, no lo puedo calificar como colapso o retraso, ni celebrarlo a los dos o tres meses, en materias urgentes, pero en un plazo secundario”, y que no existen las dilaciones a que se alude, ni mucho menos existe colapso alguno, según cabe colegir.

Distinto es —se agrega— que se dé alguna pequeña demora, inevitable, determinada sin duda por el gran trabajo que pesa sobre las Magistraturas de Valencia, hasta el punto de que ese excesivo trabajo ha determinado que para remediarlo, o al menos tratar de remediarlo, está prevista la creación de nueve Magistraturas más. Entre tanto, los funcionarios adscritos a las que actualmente se hallan en funcionamiento —todos los funcionarios— vienen realizando un notable y encomiable esfuerzo para evitar, en la medida de lo posible, cualquier posible retraso en los asuntos urgentes y en toda clase de asuntos; confiriéndose cierta preferencia a las materias de Seguridad Social en que hubiere sido denegada la prestación, lo que se viene observando desde hace mucho tiempo.»

No obstante, el contenido de esta comunicación, de la que parece desprenderse la inexistencia de demoras sustanciales en la tramitación de los procedimientos laborales seguidos en las Magistraturas de Trabajo de Valencia, nuestra Institución ha dado traslado nuevamente al Consejo General del Poder Judicial de algunos informes recibidos, a través del Fiscal General del Estado, elaborados por los titulares de algunas Magistraturas de Trabajo de dicha localidad de los que se desprendía el retraso de casi dos años en la celebración de los juicios a los que se referían las quejas concretas que originaron nuestra intervención.

Por lo que se refiere a las actuaciones concretas, relativas al funcionamiento de otras Magistraturas de Trabajo, serán expuestas en el apartado siguiente, pues no se ha deducido hasta el momento una situación de colapso estructural como en las que acaban de mencionarse.

También en relación con el orden jurisdiccional laboral, se ha remitido al Fiscal General para su traslado al Consejo General del Poder Judicial una sugerencia relativa a la cumplimentación de exhortos que será expuesta en apartado siguiente del presente informe.

2.1.2. Otras actuaciones realizadas en materia de retrasos

en la prestación del servicio público de la Justicia

2.1.2.1. Iniciada la investigación de una queja ante el Fiscal General del Estado y puesta de manifiesto la existencia de una anormal paralización en el procedimiento, en algunos casos, el Fiscal General del Estado ha adoptado con urgencia las medidas oportunas para la subsanación de dicha anomalía, sea desde el primer momento, sea como consecuencia de un segundo escrito de esta Institución así sugiriéndolo.

De las numerosas quejas tramitadas por este motivo, pueden destacarse las siguientes:

a) 28.956/83

El ciudadano que compareció ante esta Institución manifestaba que, en agosto de 1982, presentó una denuncia contra una Compañía Mercantil ante un órgano jurisdiccional. Las diligencias incoadas con motivo de la misma habían sido remitidas, al parecer, a otro Juzgado y, a su juicio, en esta remisión se habían perdido.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Fiscal General del Estado y recordado el asunto ante la tardanza en la remisión del correspondiente informe, una vez recibido éste, se confirmó que las citadas diligencias habían sido efectivamente remitidas, pero que no habían tenido entrada en el Juzgado destinatario, habiéndose, por tanto, perdido. El Fiscal General del Estado nos manifestó que en el caso de que dicha pérdida se acreditase, había ordenado «la reiteración del envío de las mismas (diligencias)».

Como consecuencia de un nuevo escrito de esta Institución, el Fiscal General del Estado informó que las citadas diligencias «fueron reproducidas y remitidas al Juzgado» correspondiente.

b) 910/85

El promovente de la queja manifestaba a esta Institución que en el correspondiente proceso penal iniciado en mayo de 1980 como consecuencia de un accidente de circulación, se había dictado sentencia firme en octubre de 1980, en la que se declaraba su derecho a percibir determinadas indemnizaciones por las lesiones sufridas. Continuaba manifestando que, a su juicio, en la ejecución de dicha sentencia se estaba produciendo una absoluta inactividad.

Iniciadas las investigaciones correspondientes ante el Fiscal General del Estado, del informe que remitió a esta Institución se desprendía que la citada ejecución había sido archivada en diciembre de 1981 sin previo informe del Ministerio Fiscal y sin que se hubiere practicado actuación alguna en relación con las cantidades cubiertas por una póliza de seguros suscrita por el condenado.

Como consecuencia de nuestra intervención, se comunicó a esta Institución que «con esa misma fecha (la de la correspondiente contestación, 10-12-85), se promueve por el Ministerio Público la reapertura de la ejecutoria dicha, instando que sea requerida» la correspondiente Compañía Aseguradora de los riesgos del vehículo del condenado.

e) 22.329/83

La persona que se dirigió a esta Institución manifestaba

que en septiembre de 1983 se dictó sentencia firme en un juicio de faltas seguido como consecuencia de un accidente de circulación, en la que se declaraba su derecho a percibir una indemnización por las lesiones sufridas. El interesado denunciaba una aparente inactividad en la ejecución de dicha sentencia.

Iniciada la oportuna investigación ante el Fiscal General del Estado, por éste se informó a esta Institución que la citada ejecución había sido archivada ante la insolvencia provisional del condenado.

Dado que de dicho informe se desprendía que no se habían practicado las actuaciones pertinentes en relación con el seguro obligatorio del automóvil, según lo dispuesto en el artículo 7 del Texto Refundido de 21 de marzo de 1968, esta Institución solicitó del Fiscal General del Estado nueva información al respecto.

Recibida la contestación, en ella se manifestaba que, como consecuencia de nuestra intervención, el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial correspondiente había solicitado del Juzgado la reapertura de las actuaciones de ejecución y el requerimiento al Consorcio de Compensación de Seguros en relación con las cantidades cubiertas por el seguro obligatorio.

De este nuevo informe se desprendía igualmente que, en el caso concreto objeto de esta queja, el archivo de las actuaciones se había producido con el «Visto» del Ministerio Fiscal, por lo que prosiguen nuestras investigaciones sobre este punto ante el Fiscal General del Estado.

d) 5.977/85

El interesado planteaba que en el año 1982 había iniciado un procedimiento civil sobre reconocimiento y determinación de la paternidad, el cual estaba sólo pendiente de dictarse sentencia desde hacía mucho tiempo.

Iniciada la investigación ante el Fiscal General del Estado, éste informó a esta Institución que «se manifiesta por el Fiscal encargado de los asuntos de ese concreto Juzgado que sin más dilaciones, dado el tiempo transcurrido desde la providencia en que se acordó que quedaran los autos sobre la mesa para dictar sentencia, se proceda a dictar la resolución correspondiente». Dicha sentencia se dictó efectivamente el 17 de diciembre de 1985.

e) 2.073/83

La persona que se dirigió a esta Institución manifestaba que su esposa falleció en un accidente de circulación, lo que motivó la iniciación de la correspondiente causa criminal en marzo de 1978. Dicho procedimiento no culminó por sentencia hasta junio de 1982. En esa resolución se declaraba la indemnización a percibir por el promovente, parcialmente cubierta por el Seguro Obligatorio del Automóvil. El reclamante añadía que se constituyó en acusación particular para impulsar la ejecución de dicha resolución «a pesar de ser ésta de oficio», presentando múltiples escritos ante el Juzgado, sin que hubiera obtenido respuesta.

De la investigación practicada a través del Fiscal General del Estado pudo tenerse conocimiento de la veracidad de lo manifestado por el interesado, dando lugar a que por el Fiscal

General del Estado se informase que «con esta misma fecha, el Ministerio Fiscal ha interesado se requiera con carácter urgente a la Cía Aseguradora... para que, hasta el límite del seguro obligatorio, haga efectivo el importe de las indemnizaciones correspondientes... Por parte de este Ministerio se prestará el máximo celo en el cumplimiento de la ejecución de dicha sentencia».

2.1.2.2. En otros supuestos, como consecuencia de nuestra investigación sobre quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia, se ha considerado oportuno impulsar, a través del Fiscal General del Estado, la actividad de inspección y disciplinaria atribuida al Consejo General del Poder Judicial y a los demás órganos de gobierno de los Tribunales de Justicia.

En este sentido, pueden destacarse las siguientes actuaciones:

a) Queja número 13.113/83

En ella se exponía que un juicio declarativo ordinario de mayor cuantía iniciado en 1980, se encontraba concluso para sentencia desde diciembre de ese año sin que esta resolución hubiera sido aún dictada.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado éste, el día 5 de diciembre de 1984, informó a esta Institución que los hechos descritos en la queja eran reales y que inmediatamente se había dictado la sentencia del día 13 de noviembre anterior.

El Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de nuestra Ley Orgánica reguladora, dio traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial, que incoó las correspondientes diligencias informativas, posteriormente convertidas en expediente disciplinario contra el titular del Juzgado.

Esta Institución ha solicitado al Fiscal General del Estado que continúe remitiendo la información oportuna sobre este asunto.

b) Queja número 31.840/83

En ella se exponía ante esta Institución la paralización de los trámites de ejecución de una sentencia dictada por una Magistratura de Trabajo, cuya iniciación había sido instada en marzo de 1983.

Iniciada la oportuna investigación ante el Fiscal General del Estado, por éste se dio traslado a esta Institución del informe elaborado por el titular de la Magistratura. De dicho informe se desprendía la realidad de los hechos expuestos en la queja sin que, a juicio de esta institución, las razones expuestas como justificativas de esa situación pudieran considerarse como suficientemente explicativas de la misma.

Por ello, sugerimos al Fiscal General del Estado que diese traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial. Efectuado dicho traslado, por el Consejo se incoaron las correspondientes Diligencias Informativas, que concluyeron en expediente disciplinario contra el titular del órgano jurisdiccional. Esta Institución ha solicitado al Fiscal General del Estado que continúe remitiendo la información oportuna sobre este asunto.

e) Queja número 24.021/84

En ella se exponía que por un órgano jurisdiccional no se había proveído un escrito solicitando una aclaración de sentencia, a pesar del tiempo transcurrido desde su presentación.

Iniciadas las investigaciones oportunas, el Fiscal General del Estado informó a esta Institución que el titular del órgano jurisdiccional, como consecuencia de los hechos descritos, incoó Diligencias Informativas contra un funcionario del mismo, habiéndole impuesto la corrección de advertencia.

d) Quejas números 922/85 3.282/85 y 2.973/85

En ellas se relataban situaciones de retrasos en la tramitación de procedimientos laborales, seguidos ante una concreta Magistratura de Trabajo.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Fiscal General del Estado, éste dio traslado a esta Institución del informe elaborado por el Excmo. Sr. Fiscal Jefe de la Audiencia Territorial en cuya demarcación se encontraba el órgano jurisdiccional afectado.

En dicho informe se manifestaba que «... hay mérito bastante para que el Consejo General del Poder Judicial conozca, a los efectos consiguientes, de los hechos que hemos expuesto y que, en principio, reputamos como faltas muy graves y graves, y corresponde la competencia para resolver lo procedente a la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial».

El Fiscal General del Estado comunicó a esta Institución que había puesto estos hechos en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial. Como en los casos anteriores, hemos rogado a esa Fiscalía General que mantenga informada a esta Institución de las actuaciones que puedan desarrollarse por dicho Consejo.

e) Queja número 6.210/84

Se exponía ante esta Institución la existencia de un presunto retraso en la tramitación de un expediente de internamiento de un presunto incapaz, al amparo del artículo 211 del Código Civil.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado, el informe remitido confirmaba la realidad de los hechos fundamentadores de la queja.

Entendió esta Institución que ante la urgencia que por su propia naturaleza, debe caracterizar este tipo de expedientes, las razones expuestas en el informe recibido no podían estimarse como suficientemente justificativas del retraso sufrido en su tramitación y, en consecuencia, d) rigió un nuevo escrito al Fiscal General del Estado solicitando del mismo, que valorase la conveniencia de que por el Ministerio Fiscal se adoptasen las medidas oportunas para agilizar la terminación del expediente; así como, dar traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial para que por éste pudieran realizarse las investigaciones pertinentes, manteniendo informada a esta Institución. El Fiscal General del Estado aceptó nuestra sugerencia, y dio traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial.

Dicho Consejo informó a esta Institución, a través del Fiscal General del Estado, que la queja había sido remitida al Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial en cuya demarcación se encontraba el órgano jurisdiccional afectado para que «a la vista del mencionado retraso, adopte las medidas oportunas, dado que por la entidad de la falta imputada al titular del aludido Juzgado sería de su competencia la adopción de medidas disciplinarias, de conformidad con lo establecido en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial».

Como consecuencia de dicho informe, esta Institución solicitó del Fiscal General del Estado, que valorase la conveniencia de solicitar del Consejo General del Poder Judicial un informe del resultado de las actuaciones que, en su caso, pudiera llevar a cabo el Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial.

Posteriormente, se recibieron en esta Institución dos escritos del Ilmo. Sr. Magistrado Instructor del expediente disciplinario incoado, en los que se nos solicitaba «se remita testimonio del escrito de queja formulado ante la misma..., dando cuanta del retraso que en su tramitación experimentara el Juzgado... en el expediente antedicho y también testimonio de la fecha de registro de entrada en esa Institución de dicho escrito de queja».

Dado el contenido de dicho oficio, esta Institución comunicó al Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial el contenido de nuestra investigación ante el, Fiscal General del Estado y le remitió directamente copia de los escritos enviados en su día al Fiscal General del Estado impulsando su actuación y solicitando la remisión de la queja al Consejo General del Poder Judicial.

Dicha remisión fue efectuada sin perjuicio de que dichos escritos obrasen en la Fiscalía General del Estado (cauce ordinario legalmente previsto para las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia), y teniendo en cuenta un criterio de colaboración institucional que permita una mayor eficacia en la misión constitucional de esta Institución, para la defensa de los derechos fundamentales.

De todo ello se dio cumplida información al Fiscal General del Estado y permanece esta Institución a la espera del resultado del expediente disciplinario iniciado a su instancia.

f) Quejas números, 1.316/83, 7.207/83 y 20.421/83

Estas quejas ponían de manifiesto la tardanza en la cumplimentación de exhortos en las Magistraturas de Trabajo de una determinada ciudad.

Expuesta nuestra preocupación al Fiscal General del Estado; por éste se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial, el cual, sin perjuicio de dar cumplida contestación a los casos concretos expuestos en las quejas citadas, comunicó a esta Institución, a través del Fiscal General del Estado, que «... la Sección Disciplinaria., ha interesado del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Supremo, una visita de inspección que observe la marcha del cumplimiento de los exhortos recibidos por las Magistraturas de trabajo de..., especialmente en relación con los relativos a ejecutorias».

Esta Institución se mantiene a la espera del resultado de esa visita de inspección de carácter general.

g) Queja número 30.904/83

Dicha queja relataba la existencia de presuntos retrasos en la ejecución de una sentencia dictada en marzo de 1980, en juicio de faltas seguido como consecuencia de un accidente de circulación acaecido en el año 1979, en la que se declaraba el derecho del promovente y de algún familiar a percibir las correspondientes indemnizaciones.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado, por éste se comunicó a esta Institución que, efectivamente, desde la fecha de notificación de la sentencia (abril de 1980), no se había practicado actuación alguna en ejecución de la misma por haberse «traspapelado» dicho procedimiento.

Por ello, el Fiscal informante ordenó «la inmediata ejecución de la sentencia respecto a las indemnizaciones, sin perjuicio de la prescripción de las penas y consiguiente depuración de responsabilidades si las hubiere para algún funcionario». Asimismo, expresó que, «al igual que ocurre en otros Juzgados de este Territorio, no existe titular, actuando, por lo tanto, ininterrumpidamente un suplente; el Secretario, enfermo, está agotando los permisos por tal razón, el oficial encargado de lo penal, de baja por enfermedad y el resto del personal es interino o novato, por lo que, en estas condiciones parece difícil la exigencia de responsabilidades. Con esta misma fecha, pongo estos hechos en conocimiento del Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial».

Dada la gravedad de la situación expuesta en ese informe, no sólo en relación con el caso concreto de la queja, sino en general de ese órgano jurisdiccional, esta Institución sugirió al Fiscal General del Estado la conveniencia de dar traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial para que por éste pudieran adoptarse las medidas procedentes, lo que, a continuación, hizo el Fiscal General del Estado.

Posteriormente, el Fiscal General del Estado comunicó a esta Institución que ya se había ejecutado la sentencia mencionada, en lo relativo a las indemnizaciones que habían sido satisfechas a los perjudicados.

Esta Institución ha solicitado al Fiscal General del Estado que continúe remitiendo la información oportuna sobre este asunto.

h) Queja número 1.718/84

En ella se exponía que unas diligencias preparatorias incoadas con motivo de un accidente de circulación acaecido en el año 1980, aún no habían concluido, ni siquiera en su fase declarativa.

De la investigación iniciada por el Fiscal General del Estado se desprendería la efectiva paralización del procedimiento cuya tramitación se reanudó por el Ministerio Fiscal como consecuencia de nuestra intervención.

Al no contenerse en el informe recibido de la Fiscalía General del Estado razón alguna que pudiera justificar el retraso comprobado, esta Institución sugirió al Fiscal General del Estado, que diese traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial para que por éste, dadas sus propias y

distintas competencias, pudiera efectuarse una investigación más amplia, lo que el Fiscal General del Estado hizo a continuación.

De la contestación recibida del Consejo General del Poder Judicial, a través del Fiscal General del Estado, se desprende que, como consecuencia de nuestra intervención, se ha practicado recientemente, una visita de inspección al órgano jurisdiccional afectado, de cuyo resultado hemos solicitado se mantenga informada a esta Institución.

i) Queja número 7.729/84

En esta queja, el interesado manifestaba a esta Institución su preocupación por el «estancamiento» producido en la tramitación de un sumario incoado en el año 1978.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Fiscal General del Estado, éste nos dio traslado del informe elaborado por el correspondiente Fiscal Jefe. En este informe se manifestaba que las actuaciones judiciales estuvieron paralizadas desde el 16 de enero de 1981 hasta el 13 de noviembre de 1984 en que se ha reanudado el impulso procesal. En tal sentido se ha interesado del Juzgado acuerde una mayor celeridad en la retardada instrucción... Las razones del retraso, que nunca lo justificarían, deben encontrarse en el continuo trasiego del personal auxiliar e incluso de los titulares del Juzgado.

A la vista del contenido de dicho informe, del que se desprendería la gravedad del retraso existente en la instrucción del sumario, el Fiscal General del Estado comunicó a esta Institución que había dado traslado de la queja al Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial. Esta Institución ha solicitado al Fiscal General del Estado que continúe remitiendo la información oportuna sobre este asunto.

2.1.2.3. En otros supuestos, no infrecuentes, iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado, de los informes recibidos ha podido confirmarse la existencia de otros defectos en el funcionamiento de la Administración de Justicia, motivados por causas diversas, cuyo reflejo, así como las actuaciones llevadas a cabo, en consecuencia, por esta Institución, pueden resultar de interés.

2.1.2.3.1. Puede destacarse en primer término que, como consecuencia de nuestra investigación ante el Fiscal General del Estado y de los informes recibidos, se desprendería la existencia de algunos órganos jurisdiccionales cuyo volumen de asuntos sobrepasaba, con creces, según dichos informes, la capacidad de resolución de los titulares de los mismos.

En estos casos, sin perjuicio de informar a los ciudadanos de los derechos que pudieran asistirles al amparo del artículo 121 de la Constitución Española y artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se ha abierto la oportuna investigación ante el Consejo General del Poder Judicial, a través del Fiscal General del Estado, así como ante el Ministerio de Justicia, con la finalidad de que puedan arbitrase soluciones a estas situaciones, que afectan de una forma directa y grave a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Española y en el artículo 6.º de la Convención europea de 1950.

a) Quejas números 2.405/83, 2.902/84 y 25.648/83 (relativas a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la

Audiencia Territorial de Madrid) y quejas números 4.159/83, 10.036/84 y 24.234/84 (relativas a la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona)

Según se desprende de estas quejas, los retrasos que sufren los procedimientos que actualmente se tramitan en dichas Salas, no se ajustan al derecho constitucional a una tutela judicial efectiva. Así, no es infrecuente la tardanza de tres años en señalar un recurso de apelación (queja número 4.159/83).

Por lo que se refiere a la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Barcelona, esta Institución está a la, espora de recibir la información solicitada al Consejo General del Poder Judicial sobre la situación actual de la misma en cuanto a asuntos pendientes, volumen de entrada de asuntos, medios organizativos con que cuenta, y sobre las posibles medidas que pudieran arbitrarse para solucionar el problema expuesto, lo que se expondrá al Ministerio de Justicia.

En cuanto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, esta Institución está igualmente a la espera de recibir la oportuna contestación del Consejo General del Poder Judicial.

De otra parte, en lo relativo a la situación de colapso por la que atraviesa la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, esta Institución ha abierto también la oportuna investigación ante la Dirección General de lo Contencioso del Estado, porque de algunas quejas recibidas (2.405/83, entre otras) se desprende la existencia de una importante demora en la cumplimentación, por parte de la Abogacía del Estado, del trámite previsto en el artículo 68 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta situación, unida a la que acaba de describirse, ha determinado que esta Institución solicitase de aquella Dirección General información sobre los recursos personales y materiales con que cuenta la Abogacía del Estado para la prestación de sus funciones ante la Audiencia Territorial de Madrid. Dicho informe aún no se ha recibido, por lo que ha sido recordada su remisión.

b) Queja número 31.964/83

Versaba sobre un retraso en la ejecución de una sentencia dictada en un proceso penal iniciado en el año 1978.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado y recibida la oportuna información, de ésta no podían desprenderse las razones justificativas de la seria demora producida.

Por ello, esta Institución sugirió al Fiscal General del Estado el traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial, quien remitió, a su vez, la queja al Excmo. Sr. Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona, cuya Sala de Gobierno remitió a esta Institución, a través del Fiscal General del Estado, el correspondiente Acuerdo resolutorio de las Diligencias Informativas incoadas a nuestra instancia en el cual se «estima procedente proponer la creación de un segundo Juzgado de Distrito, única forma de conseguir un buen funcionamiento de la Administración de Justicia, ya que se estima que el retraso no es meramente coyuntural, sino permanente».

Esta Institución ha dado traslado de esta propuesta al Ministerio de Justicia para que pueda ser debidamente

valorada por dicho Departamento, informando posteriormente a esta Institución.

2.1.2.3.2. En otros casos, ante la situación expuesta a esta Institución de graves retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales, la investigación iniciada ante el Fiscal General del Estado daba como resultado informes en los que se destacaba como causa de los mismos la falta de personal en el Juzgado, el continuo cambio de jueces o bien la ausencia de titular del órgano jurisdiccional durante prolongados períodos de tiempo.

Esta Institución, consciente del carácter estructural del problema y, teniendo en cuenta las graves repercusiones de estas situaciones en los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, ha expuesto todos los resultados de sus investigaciones al Consejo General del Poder Judicial para poder obtener una información más amplia con la finalidad de dirigirnos posteriormente ante la Administración competente.

a) Especial mención merece la queja número 19.193/83, en la que se exponía la inactividad en un proceso de cognición tramitado ante un Juzgado de Distrito.

Iniciada la oportuna investigación, el Fiscal General del Estado facilitó la información siguiente:

«En relación al estado que mantienen los autos del Juicio de Cognición los cuales fueron registrados en este Juzgado el día 13 de enero de 1983, actuando como Juez Sustituto don... y habiendo sido emplazada la parte demandada y contestado a la demanda en providencia fecha 29 de enero de 1983, se suspende el curso de los mismos por no ser Letrado el proveyente para conocer de este pleito.

Con fecha 17-8-83, tomó posesión del cargo de Juez de Distrito don..., quien en esa misma fecha pasó a desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia e Instrucción accidental de esta villa por licencia de verano del titular, haciéndose cargo nuevamente de este Juzgado de Distrito el Juez Sustituto don..., quien continúa en su cargo hasta el día 1-9-83, fecha en la que se reintegra el Juez Titular, quien de nuevo vuelve a pasar a desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia e Instrucción de esta villa el día 2-11-83, por vacante del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, haciéndose cargo nuevamente de esta jurisdicción el Juez Sustituto don..., quien desempeña dichas funciones hasta el 8-6-84, fecha en la que se reintegra nuevamente el Juez Titular don..., hasta el día 2-7-84, que por tomar vacaciones se hace cargo nuevamente el Juez Sustituto don... hasta el día 17-8-84, en cuya fecha cesa el Juez Titular don... por haber sido trasladado en concurso de ascenso al Juzgado de Distrito número..., nombrándose Juez Interno a don..., pues el Sustituto pasa a desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia e Instrucción por estar su titular de vacaciones. Con fecha 1-9-84, se reintegra el Juez Sustituto don..., quien continúa en sus funciones hasta el día 18-9-84, en que es nombrado por la Sala de Gobierno de la Excm. Audiencia Territorial de... el Titular del Juzgado de Distrito don..., en comisión de servicio; en este período y en revisión de asuntos pendientes, se alza la suspensión del procedimiento del que y. 1. interesa conocer la tramitación, continuándose la misma,

hasta que en fecha 12-2-85 es dictada sentencia, coincidiendo dicha fecha con el cese en el cargo de Juez por prórroga don..., haciéndose cargo de la jurisdicción la Juez Sustituta nombrada por la Excma. Audiencia Territorial doña... al día siguiente, es decir, el 13-2-85 y por la representación de la parte demandante, se interpuso recurso de apelación, y en fecha 15-2-85 se tiene por interpuesta, quedando los autos sobre la mesa para acordar lo procedente; y en fecha 12-3-85 causa baja por razón de embarazo la Juez Sustituta, siendo nombrado en Prórroga de Jurisdicción, el Juez informante don..., quien con fecha 28-3-85, y visto el estado que mantienen estos autos, acuerda la admisión de la apelación y la remisión a la Iltra, Audiencia Provincial..., previo emplazamiento de las partes. De lo expuesto anteriormente, se deduce que el retraso en la tramitación de estos Autos fue debido, única y exclusivamente, al movimiento continuo de Jueces y la no titulación en Derecho del Juez Sustituto... Igualmente, hay que hacer constar que todo el personal de este Juzgado, a excepción de la Oficial doña..., quien tomó posesión de dicho cargo el pasado día 30-11-82, cesando en el mismo el pasado 12-3-85, es interino y sustituto respectivamente el Agente Judicial y el Secretario, estando vacante en esta fecha la plaza de Oficial. También se hace constar que el Ministerio Fiscal está representado por personal sustituto.»

La situación de dicho órgano jurisdiccional ha de considerarse como totalmente contraria a los postulados de un Estado social y democrático de Derecho. Por ello, se ha considerado un deber el incluirla con detalle en el presente informe, sin perjuicio de proseguir la investigación ante el Consejo General del Poder Judicial y ante el Ministerio de Justicia.

b) Queja número 21.526/84 (relativa a un retraso en la ejecución de un procedimiento laboral ante una Magistratura de Trabajo desde 1983).

Por el Fiscal General del Estado se informó a esta Institución que «el retraso en la tramitación correspondiente tiene una única y sola explicación y es que, en esta Magistratura, y por falta de personal, no está constituida la Comisión Ejecutiva que se encarga de proceder a embargar bienes a los ejecutados».

En idéntico sentido, pero en relación con un proceso penal en fase declarativa, puede destacarse la queja número 27.454/83, de la que se desprendía la tardanza de cinco años en dictar sentencia.

2.1.2.3.3. Se han recibido en esta Institución otras quejas que inicialmente investigadas ante el Fiscal General del Estado, al amparo del artículo 13 de nuestra Ley Orgánica reguladora, ponían de manifiesto la existencia de retrasos en concretos procedimientos, motivados por la falta de colaboración y de actuación diligente de determinadas Administraciones Públicas.

Así las quejas números 3.878/83, 8.103/84, 10.814/84, 16.685/84, 14.420/83, 23.974/84, 14.741/84, entre otras. Ellas, según los casos, exponían retrasos motivados por demoras en la publicación de Edictos o Notificaciones en los «Boletines Oficiales del Estado» o de la Provincia, tardanzas en la remisión de expedientes por parte del Instituto Nacional

de la Seguridad Social para integrarlos en los correspondientes procesos laborales y demoras en la remisión de certificaciones solicitadas a los Registros de la Propiedad.

En todos estos casos se han iniciado las investigaciones oportunas ante dichas Administraciones, recordándoles su deber constitucional de carácter prioritario de colaboración con los Jueces y Tribunales, impuesto por el artículo 118 de la Constitución Española.

2.1.2.3.4. Y para concluir este apartado debe destacarse que al tener esta Institución conocimiento a través de las quejas recibidas de las graves demoras que se producen en los procedimientos penales y laborales como consecuencia de las dificultades existentes en la cumplimentación de los exhortos que de ellos dimanaban, se han efectuado las correspondientes sugerencias o recomendaciones expuestas en un apartado posterior del presente informe.

2.2. Otras anomalías

Las quejas recibidas en relación con el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales han revelado, también, otros problemas, distintos de las tan reiteradas demoras, que han motivado diversas actuaciones de esta Institución, entre las que pueden destacarse las siguientes:

2.2.1. Queja número 5.921/85

Se exponía que a un familiar de los promoventes le había sido practicada una autopsia, previa la correspondiente orden judicial.

Los interesados manifestaron a esta Institución su disconformidad por el trato que recibió el cadáver del joven fallecido por parte de los forenses que practicaron la autopsia «... nos dijeron que la autopsia iba a ser el viernes por la mañana y se la hicieron el jueves por la noche», «... lo han tratado como a un bicho, ni siquiera lo han lavado después, hemos tenido que ser nosotros mismos quienes compráramos vendas, pues no han querido ni coserlo...».

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado, éste remitió a esta Institución un informe del Titular del órgano jurisdiccional que había ordenado dicha autopsia.

De dicho informe se desprendía que, efectivamente, después de practicada la misma, no se efectuaron con carácter inmediato las operaciones adecuadas sobre el cadáver, dándose lugar a que, en el interim, los familiares presenciaran el estado en que se encontraba el familiar fallecido. Como «razones» que provocaron los lamentables hechos descritos se exponían, de un lado, la inexistencia de plaza de mozo o auxiliar del Médico forense y, de otro, la falta de coordinación con los Servicios Funerarios.

Sin perjuicio de que esta Institución haya continuado sus investigaciones en orden al primero de los motivos expuestos ante el Ministerio de Justicia, ha dirigido también un nuevo escrito al Fiscal General del Estado, manifestando que las razones que acaban de ser resumidas, no pueden, en ningún caso, determinar que en la práctica de las autopsias se produzcan hechos como el descrito en esta queja, nada acordes con la dignidad de la persona, valor éste que nuestro Texto constitucional, como corresponde a un Estado social y

democrático de Derecho, eleva a la categoría de fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1).

2.2.2. Queja número 1.089/85

En dicha queja, el promovente exponía confusamente que el Registro Civil de su localidad estaba lleno de inexactitudes y que «si necesitas sacar una partida de nacimiento no te es válida si no la legalizas, con todos los gastos que ocasiona, ya que te vienen cobrando de cinco a seis mil pesetas».

Realizadas las investigaciones oportunas ante el propio interesado, de sus palabras parecía desprenderse que iniciaban los correspondientes expedientes de rectificación de errores ante el Registro Civil, teniendo que abonar por cada uno de ellos las cantidades antes mencionadas.

A la vista de esta averiguación, se inició la oportuna investigación ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, por si resultara oportuno, iniciar las correspondientes actuaciones de inspección, ya que, al amparo del artículo 98, en relación con el artículo 100 de la Ley de Registro Civil, estos expedientes tienen carácter gratuito.

En el informe recibido de dicha Dirección General se manifestaba sustancialmente que, iniciadas las correspondientes actividades de inspección, se había pasado el tanto de culpa a los Tribunales en relación con los hechos expuestos en la queja. Dicha información fue recientemente ampliada en el sentido de comunicar a esta Institución que se habían incoado las Diligencias previas correspondientes contra un funcionario por presunta estafa.

2.2.3. Queja número 4.108/83

El ciudadano que compareció ante esta Institución sustancialmente exponía la existencia de «largas colas» en las oficinas de reparto de los Decanatos de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y de Distrito de Madrid.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante el Fiscal General del Estado, como es legalmente preceptivo, éste dio traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial.

Recibida la contestación del mismo a través del Fiscal General del Estado, en ella se comunicaba a esta Institución, el 25 de septiembre de 1985, que se había archivado nuestro escrito de queja por estimar que «la cuestión planteada en el mismo es jurisdiccional y, por tanto, de la competencia exclusiva de los correspondientes Juzgados y Tribunales».

A la vista del contenido de dicho informe, esta Institución elaboró un detallado escrito en el que efectuaba una serie de consideraciones debidamente fundamentadas en los correspondientes preceptos constitucionales y legales, tendentes a justificar que la cuestión expuesta en la queja a juicio de esta Institución, ni revestía carácter jurisdiccional, ni afectaba, en modo alguno, a la independencia que caracteriza el ejercicio de la función jurisdiccional, sino a materias propias del Consejo General del Poder Judicial y de los Organos de Gobierno interno de dicho Poder, en cuanto están obligados por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial a conseguir un eficaz funcionamiento del servicio público de la Justicia.

Estas consideraciones aquí esquematizadas, fueron

expuestas al Fiscal General del Estado para su traslado al Consejo General del Poder Judicial,

Recibida recientemente la oportuna contestación de dicho Consejo, se dio traslado a esta Institución de los informes elaborados por los citados Decanatos, que a continuación nos permitimos extractar.

En cuanto al Decanato de los Juzgados de Distrito de Madrid se manifestaba que:

«... en este Juzgado de Distrito Decano, se cumple correctamente con el horario de trabajo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de fecha 11 de enero de 1984, habiéndose fijado las horas de nueve a trece para la presentación de toda clase de asuntos en la oficina de reparto —horario debidamente indicado en el tablón de anuncios, puertas y mostradores—, procediéndose a partir de esta última hora, al correspondiente sorteo y operaciones subsiguientes, tarea que exige la permanencia en el Juzgado del personal hasta después de las tres de la tarde, sin que, en ningún momento, en las horas indicadas se formen colas ni aglomeración de público, toda vez que este Decanato dispone de personal suficiente para atender el servicio.»

Por lo que se refiere al Decanato de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, se informaba que:

«Como conclusión de lo expuesto, el informante estima es completamente necesario mantener el horario establecido para la recepción de asuntos, puesto que es imprescindible que los funcionarios encargados de tal recepción dispongan, terminada ésta, del tiempo necesario para registrar y clasificar los recibidos, a fin de que queden en condiciones de ser repartidos. Las molestias a las que el Letrado alude en su escrito no se evitarían retrasando la hora de cierre, pues la tendencia del público es la de acudir en los últimos momentos y los funcionarios se verían, de llevarse a cabo, obligados a rebasar en mucho el horario de trabajo establecido.»

Dado el contenido de dichos informes, esta Institución continúa su investigación en orden a que puedan arbitrarse otras medidas que permitan un eficaz funcionamiento del servicio público que los Decanatos prestan dentro de la Administración de Justicia.

3. Cuestiones relativas al derecho a la defensa y a la asistencia letrada

Intimamente ligado con las actividades realizadas por esta Institución en relación con el funcionamiento de los Organos jurisdiccionales, se encuentran las efectuadas en relación con el ejercicio del derecho a la defensa y a la asistencia letrada, reconocidos ambos como derechos fundamentales por nuestra Constitución.

La misión que lleva a cabo la Abogacía, constituye una pieza clave sin la cual no puede llegar a ser efectivo, en la práctica, el contenido del artículo 24 de la Constitución.

De otra parte, el Estatuto General de la Abogacía subraya el reconocimiento de la función social de la misma, así como su esencial colaboración en la más eficaz actuación de los Organos jurisdiccionales (artículo 3.2).

Todo ello ha determinado que por esta Institución, en el ejercicio de la misión que la Constitución le asigna, se hayan, realizado actuaciones diversas tendentes todas ellas a velar por las condiciones necesarias para que el ejercicio de esos derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos sea real y efectivo.

Así, se han remitido al Excmo. Sr. Presidente del Consejo General de la Abogacía aquellas quejas que ponían de manifiesto presuntas irregularidades en el comportamiento de algunos Letrados que habían sido denunciadas debidamente ante los correspondientes Colegios y o bien no habían sido contestadas o bien no habían sido debidamente investigadas, a juicio de los promoventes de las quejas.

Dado el carácter reciente de esta actuación, han sido muy escasas, hasta el momento, las contestaciones recibidas del Excmo. Sr. Presidente del Consejo General de la Abogacía, en cuanto a las actuaciones colegiales practicadas en relación con los hechos expuestos a esta Institución por los ciudadanos.

a) Especial mención merecen las actuaciones practicadas por esta Institución en relación con la queja número 4.898/85.

A esta Institución se dirigió el Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de La Coruña, manifestando sustancialmente que:

«... las personas detenidas en La Coruña son trasladadas a la Audiencia Provincial y cuando los Letrados defensores desean comunicar con sus patrocinados se encuentran, frecuentemente, con prohibición tajante de hacerlo.»

Continuaba exponiendo que... los agentes que conducen al preso obstaculizan esa comunicación entre el acusado y su defensor en los momentos previos a la celebración del juicio oral y, puesto el hecho en conocimiento del Presidente de la Sala por el abogado defensor, no se lograba una superación de esa dificultad».

A continuación, exponía unos casos concretos.

Iniciada la correspondiente investigación ante el Fiscal General del Estado, por éste se remitió la correspondiente contestación, por la que se dio traslado a esta Institución del informe elaborado por el Excmo. Sr. Fiscal Jefe de la Audiencia Territorial de La Coruña, en relación con el caso concreto que fue expuesto a esta Institución, siendo dos, fundamentalmente, las razones esgrimidas para justificar que en el concreto supuesto de la queja, fueran impedidas las comunicaciones entre el Letrado y su defendido. Una hacía referencia a la excepcional peligrosidad del preso y el gran riesgo de fuga del mismo, no existiendo, además, lugares idóneos en el Palacio de Justicia para que pudieran sostenerse las correspondientes conversaciones previas con las adecuadas medidas de seguridad. La otra se refería a la frecuencia con que los Letrados designados en turno de oficio en los procesos criminales, « la primera vez que se ponen en contacto con sus defendidos es unos minutos antes del juicio y en los pasillos del Palacio de Justicia»; y así, en el caso concreto que motivó la queja, el Letrado afectado no había visitado en ningún momento a su defendido mientras éste se encontraba en prisión.

Se dio traslado también a esta Institución del Acuerdo

que adoptó la Junta de Fiscalía de la Audiencia Territorial; acuerdo éste en el que, trascendiendo del caso concreto, se establecían unos criterios generales sobre el ejercicio del derecho a la defensa en los momentos previos a la iniciación de las sesiones del juicio oral.

Estos criterios se reconducían sustancialmente a la aplicación, en estos casos, de la posibilidad de suspensión del juicio, prevista en el artículo 746, número 6, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Estudiados con todo detenimiento los informes recibidos, esta Institución, al amparo del artículo 30 de su Ley Orgánica reguladora, sometió al Fiscal General del Estado las consideraciones siguientes:

«1. El derecho a la defensa y a la asistencia de letrado se encuentra reconocido como derecho fundamental en el artículo 24.2 de la Constitución y desarrollado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la Ley Orgánica General Penitenciaria y Reglamento dictado en desarrollo de la misma.

Como se manifiesta en los informes recibidos, existe un vacío legal en cuanto a la forma concreta de ejercicio de ese derecho a la defensa en el momento inmediato anterior a la celebración del juicio oral, ya que la Ley Orgánica General Penitenciaria y su Reglamento recogen con detalle la forma y los cauces para su ejercicio, pero sólo en el interior del centro penitenciario.

2. A la vista de lo anterior; ante la ausencia de precepto legal expreso que regule en este caso concreto los cauces por los que deba discurrir el ejercicio del derecho, es necesario, para llenar este vacío, acudir a la interpretación del Derecho mismo.

Esta interpretación, a juicio de esta Institución, sólo puede efectuarse a partir del principio “favor libertatis”, principio este que, como se deriva del artículo 10.1 de la Constitución Española, debe presidir toda interpretación en materia de derechos fundamentales.

Es ya reiterada la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que consagra dicho principio en materia de interpretación de los derechos fundamentales. Baste citar la sentencia 34/1983, de 6 de mayo, dictada en el recurso de amparo número 145/1982, en la que literalmente se manifiesta que: “... Para resolver tal problema hemos de interpretar el mencionado precepto, de conformidad con la Constitución Española. En materia de derechos fundamentales, como reiteradamente ha señalado este Tribunal Constitucional, la legalidad ordinaria ha de ser interpretada de la forma más favorable para la efectividad de tales derechos

3. Partiendo, pues, de este criterio interpretativo, esta Institución entiende que el legítimo ejercicio del derecho a la defensa debe permitir, como regla general, las comunicaciones precisas entre defensor y defendido, incluso en el momento inmediatamente anterior a la celebración del juicio.

Sólo con carácter excepcional pudiera, en su caso, valorarse la posibilidad de suspenderlo en casos de extrema peligrosidad del defendido.

4. A juicio de esta Institución, el criterio adoptado por la

Junta de Fiscalía de la Audiencia Territorial de La Coruña, reconduciendo la entrevista previa del Letrado y su defendido a un supuesto de suspensión del juicio —siempre y cuando se dieran los requisitos establecidos en el artículo 746, número 6, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal— pudiera no adecuarse al criterio de interpretación más favorable a la efectividad del derecho a la defensa y producir, en la práctica, una dilación en el proceso que se acumularía a la que, desgraciadamente, suele caracterizar la tramitación de los mismos y nada acorde con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, reconocido también en el artículo 24 de la Constitución.

5. En cuanto a la falta de medidas de seguridad y de lugares y condiciones adecuados en el Palacio de Justicia de La Coruña para el ejercicio del derecho a la defensa en la forma a la que se viene haciendo mención, esta Institución, con esta misma fecha, se dirige al Ministerio de Justicia exponiéndole la situación, pero sin que, a nuestro entender, esta carencia de lugares y condiciones adecuados pueda determinar la imposibilidad práctica del ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido.

6. Por el Fiscal Jefe de la Audiencia Territorial se manifiesta como “hecho muy frecuente, objeto de numerosas quejas de presos” el que “los Letrados del turno de oficio la primera vez que se ponen en contacto con sus defendidos es unos minutos antes del juicio y en los pasillos del Palacio de Justicia”

Dicha práctica, a juicio de esta Institución constitucional, en nada es acorde con el debido ejercicio del derecho a la defensa, por lo que con esta misma fecha nos dirigimos al Decano del Ilustre Colegio de Abogados de La Coruña.

Por último, agradeceríamos a V. E. la remisión de este escrito al Consejo General del Poder Judicial para que pueda ser debidamente valorado por el mismo o por los órganos de Gobierno competentes, informando posteriormente a esta Institución.»

En el escrito dirigido al Ilmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de La Coruña, esta Institución sometió a la consideración del mismo la sugerencia siguiente en relación con el punto 6 que acaba de transcribirse:

«Si antes hemos expuesto nuestro criterio extensivo, acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la interpretación del legítimo ejercicio del derecho a la defensa, esta Institución desea poner en conocimiento de y. 1. su preocupación por la práctica que acaba de describirse por no ser en nada acorde con el debido ejercicio de ese derecho fundamental constitucionalmente reconocido, ni con la función social que el Estatuto General de la Abogacía predica de la alta misión que por esa profesión se desempeña, sin la cual el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, nunca podrá desarrollarse con plenitud.

Le agradeceríamos informase a esta Institución sobre la realidad de la situación descrita y, caso de ser cierta, sobre las actuaciones que puedan llevarse a cabo por ese Colegio, como consecuencia de este escrito.»

Por último, esta Institución comunicó al Ministerio de Justicia la situación y consideraciones que acaban de ser

expuestas y fundamentalmente la relativa al inconveniente práctico con que cuentan las conversaciones previas al juicio entre defensor y defendido, cual es «la inexistencia en el Palacio de lugares y condiciones idóneos para que puedan sostenerse las mismas con las adecuadas medidas de seguridad».

Exponíamos también al citado Departamento que:

«Esta Institución ha manifestado a la Fiscalía General del Estado, sometiendo a su valoración y a la del Consejo General del Poder Judicial, que el legítimo ejercicio del derecho fundamental a la defensa debe permitir, como regla general, estas conversaciones previas a las que venimos haciendo mención, sin que la inexistencia de lugares adecuados pueda constituirse en óbice para el ejercicio del citado derecho.

Por todo cuanto antecede, esta Institución, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, desea dar traslado a y. 1. de la situación que acaba de ser expuesta, para que pueda ser debidamente valorada, informando, posteriormente, a la misma.»

b) En relación con el contenido de la queja que acaba de ser expuesta, y a la vista de otras quejas recibidas, esta Institución desea manifestar su preocupación por la frecuencia con la que los presos que a ella se dirigen, bien mediante queja, bien verbalmente en las visitas realizadas a los establecimientos penitenciarios, exponen la ausencia de relación con los Letrados que les son designados de oficio, los cuales, según nos manifiestan, sólo en raras ocasiones suelen realizar visitas a los centros penitenciarios para establecer los correspondientes contactos con sus defendidos, sin que se cumpla, por tanto, en plenitud el íntegro contenido del derecho a la defensa que abarca, lógicamente, y como ya se ha expuesto, no sólo el momento del juicio, sino todas las manifestaciones de las situaciones procesales o penitenciarias previas al mismo.

Todo ello ha sido recientemente expuesto al Excmo. Sr. Presidente del Consejo General de la Abogacía.

c) Por último, debe en este punto resaltarse que la preocupación de esta Institución por el ejercicio del derecho de defensa, ha determinado también la elaboración de una recomendación en relación con su actuación en determinados procesos, que será expuesta en ulterior apartado de este informe.

4. Quejas relativas a materias que constituyen las competencias del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas

4.1. Protección de menores

Como en años anteriores, la gran mayoría de las quejas que en esta Institución se reciben en relación con la actividad que la Administración desarrolla en el ámbito del menor continúan haciendo referencia a la desorientación o falta de información de los familiares sobre la situación y paradero de los niños. Esta Institución debe, por tanto, insistir en las consideraciones que, al respecto, efectuó en el Informe correspondiente al año 1984.

De igual manera y como ya exponíamos en dicho informe, resulta significativo el escaso número de quejas recibidas relativas al aspecto sancionador de la actividad que la Administración desarrolla en relación con los menores.

a) Puede, no obstante, destacarse la queja número 9.983/84.

En dicha queja, la madre de un menor que había sido condenado por varios robos por el correspondiente Tribunal Tutelar de Menores, exponía a esta Institución que tuvo conocimiento de que se habían seguido actuaciones judiciales contra su hijo, menor de edad, después de condenado éste, cuando «fueron a llevarse a un reformatorio».

Ante esta falta de información aludida por la interesada, ésta se dirigió al referido Tribunal Tutelar para interesarse por determinados pormenores del asunto y, según nos manifestaba, no había sido debidamente atendida ni informada.

Iniciadas las investigaciones oportunas ante la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, por ésta se dio traslado a esta Institución de un informe elaborado por el Ilmo. Sr. Presidente del Tribunal, en el que se contenían las razones de fondo que motivaron las resoluciones del mismo.

Al no hacerse referencia al objeto de la queja, cual era el desconocimiento por parte de la madre, representante legal en principio del menor, del procedimiento seguido en relación con su hijo, prosiguen nuestras investigaciones al respecto.

El contenido de la queja transcrita resulta, no obstante, significativo y puede resultar exponente, junto con la situación descrita en el encabezamiento de este apartado, de la urgente necesidad de reformar la legislación aplicable a los menores en sus diversos aspectos, legislación esta que por ser anterior a la Constitución, no responde a los valores que en la misma se consagran.

Urge, por tanto, la inmediata elaboración de la citada legislación que reconozca y garantice de hecho y de derecho a los menores todos los derechos fundamentales que nuestra Constitución garantiza, sin distinción de edad, a todos los ciudadanos, concluyendo así el actual período de inseguridad jurídica y de insuficientes garantías que existe en estos momentos.

b) Debe hacerse también mención de otras actuaciones significativas llevadas a cabo por esta Institución en lo relativo a la situación de los menores.

Queja número 5.700/85

A esta Institución se dirigió una asociación que mantenía tres pisos-hogares en la Comunidad Autónoma de Madrid, con la correspondiente subvención por parte de dicha Comunidad; y nos manifestaba los retrasos que se producían en el envío periódico de la citada subvención, con los consiguientes perjuicios para los menores afectados.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Consejería de Salud y Bienestar Social y recibido el preceptivo informe, del mismo se desprendería lo numeroso de los trámites que tenían que sucederse para que la subvención fuera satisfecha periódicamente, con la consiguiente demora

en su efectiva entrega.

Por ello esta Institución remitió a la citada Consejería, al amparo del artículo 30 de la Ley Orgánica reguladora de la misma, la siguiente sugerencia:

«Esta Institución comprende la necesidad de que la Administración realice un control minucioso de los fondos públicos, cuando éstos van destinados a entidades privadas que ejercen alguna función social, control que debe extenderse al destino que esas entidades subvencionadas dan a los fondos recibidos.

No obstante, una vez valorada la conveniencia de la subvención, concedida ésta y realizadas las investigaciones oportunas sobre el destino adecuado que a la misma dé la entidad beneficiaria, a juicio de esta Institución, deben simplificarse los trámites burocráticos para hacerla efectiva en los períodos previamente determinados.

Sólo así, la Administración puede adecuarse en su actuación al principio de eficacia que debe inspirarla al amparo del artículo 103.1 de la Constitución Española.

Por todo cuanto antecede, esta Institución constitucional, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, reguladora de la misma, sugiere a V. E. valore la conveniencia de simplificar los trámites que se mencionan en su informe para hacer efectivas las subvenciones ya concedidas, sin que ello afecte al necesario control previo a la concesión de las mismas y posterior sobre su adecuada aplicación.»

Queja número 8.535/85

En ella se exponía el conjunto de problemas que afectaba a los menores de la provincia de Tenerife, entre los que cabe destacar los siguientes:

«A) Familias que impiden la intervención de los Entes públicos en defensa y protección de los menores y que a la larga son dejadas por imposibles:

- a) Niños mendigos.
- b) Niños bajo el dominio de padres brutales.
- c) Niñas prostituidas.

B) Menores que por sus características específicas no son atendidos, al no existir ningún recurso especializado en esta provincia:

a) Menores prostitutas: no existe ningún centro ni Institución para menores con esta problemática.

b) Menores enfermos mentales: ni existe hospital psiquiátrico propio, ni sección infantil en los de adultos.

c) Menores deficientes psíquicos severos: tampoco hay centros específicos para ellos en la provincia, sólo hay uno que está actualmente en construcción en Güímar.»

A la vista de lo expuesto, esta Institución ha iniciado la correspondiente investigación ante el Gobierno Civil de la provincia y ante la Comunidad Autónoma, entendiendo que sólo desde la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas afectadas, así como desde la

colaboración institucional, pueden alcanzarse soluciones eficaces.

Por último, debe destacarse una actuación de oficio que esta Institución practicó realizando una visita a la Residencia Nacional Socioterapéutica (Renasco) de Madrid, como consecuencia de las noticias aparecidas en un medio de información periodístico, que señalaba la comisión de presuntas irregularidades en el tratamiento que a los menores se daba en el citado Centro y que pudieran entrañar una violación de sus derechos fundamentales.

A lo largo de dicha visita, se examinaron con detenimiento todas las instalaciones del Centro y se mantuvieron conversaciones, tanto reunidos, como por separado, con los educadores y con los menores que en aquél se encontraban.

El resultado de dicha visita fue pormenorizadamente expuesto a la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, concluyéndose que...

«...no puede deducirse que se haya producido en tiempo reciente violación alguna de derechos fundamentales de los menores internos, constatando que, de cuantas actuaciones han sido practicadas y a reserva de lo que pueda manifestar en su día los menores hoy fugados, puede afirmarse que en dicho Centro se respetan los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

No obstante lo anterior, agradeceríamos a V. I. tenga a bien informar a esta Institución si en los últimos meses se ha presentado por parte de los menores internados en dicho Centro alguna denuncia contra el comportamiento de los educadores y que, en cualquier caso, pudiera entrañar una presunta violación de algunos de sus derechos y, en su caso, del tratamiento dado a la misma.»

Recibido el preceptivo informe de dicha Dirección General, en el mismo se daba contestación a la última de las cuestiones planteadas por esta Institución, manifestándose que «Respecto al punto último aclaro que ni esta Dirección General, ni el Consejo Superior de Protección del Menor, ni el Ministerio de Justicia ha recibido ninguna queja en los últimos meses de parte de los menores internados en dicho Centro, ni de manera general ni en alguna de las visitas por mí realizadas».

4.2.- Instituciones Penitenciarias

Como ya se ha dicho, junto al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, la situación de los Establecimientos penitenciarios constituye otro de los más importantes y frecuentes motivos reflejados en las quejas que en este Área se reciben.

Efectivamente, el régimen penitenciario español desde hace muchos años viene padeciendo una situación de grave marginación. Las instalaciones y medios materiales para resolver uno de sus más importantes problemas, el de la masificación y hacinamiento en las cárceles, son aún insuficientes para que pueda desarrollarse con plenitud no sólo la finalidad rehabilitadora que nuestra Constitución asigna a las penas privativas de libertad, sino también el pleno ejercicio en los Establecimientos penitenciarios de los

demás derechos no afectados por el contenido de la pena, según el artículo 25.2 del texto constitucional.

Debe, sin embargo, dejarse constancia de la firme voluntad de afrontar los problemas que afectan a la situación penitenciaria, demostrada por la Administración Pública desde hace unos años. En concreto, merece especial mención el encomiable esfuerzo que, en este y en otros aspectos de la situación penitenciaria, viene realizando el Ministerio de Justicia, que debe continuar ampliándose, sin perder de vista que no es sólo la tarea de ese Departamento la que puede contribuir a la adecuación de la situación penitenciaria a los valores y principios propios de un Estado social y democrático de Derecho, sino que es necesario también el esfuerzo de todos los sectores sociales, así como nuevos enfoques de la política legislativa en materia criminal, más acordes con los valores y principios constitucionales.

Las quejas 6.240/85, 6.241/85 y 6.242/85 sirven de ejemplo ilustrativo de la necesidad de continuar con este esfuerzo. En una de ellas se lee: «En el departamento de jóvenes la situación de los 79 internos es caótica y vivimos en una pocilga». La queja 14.981/85, los funcionarios y presos, denominan al departamento de jóvenes, «la jaula de jóvenes».

La Institución del Defensor del Pueblo asumió desde su comienzo sus competencias en esta materia como una tarea difícil y delicada.

Para conocer la complejidad de los problemas de las cárceles españolas no sólo podíamos impulsar nuestra actuación a base de las quejas recibidas de los internos, sus familiares y funcionarios, sino que se ha considerado un deber ineludible visitar los Centros penitenciarios, ya que el grado de marginación cultural y de desconfianza de los presos, históricamente arrastrado, reviste caracteres lacerantes. No es infrecuente que en las quejas que diariamente se reciben se contengan expresiones como la siguiente: «para qué escribir, nadie quiere saber nada de nosotros, y cuando escribimos nadie nos hace caso».

4.2.1. Visitas a Establecimientos penitenciarios

Las visitas realizadas a los Establecimientos penitenciarios han sido efectuadas en cumplimiento de la misión constitucional que nos está asignada, y al amparo del artículo 19 de nuestra Ley Orgánica. En concreto, han tenido por finalidad examinar si el funcionamiento interno de los Centros, en todas sus manifestaciones, se ajusta al sistema de derechos fundamentales que nuestra Constitución establece y la Legislación penitenciaria desarrolla.

Así se han intentado cubrir los siguientes objetivos:

a) - Examinar detenidamente las instalaciones materiales, la existencia y formas de llevarse a cabo el trabajo penitenciario, la clasificación penitenciaria, las actividades de educación, culturales y deportivas, la prestación de los servicios sanitarios, la situación de los familiares de los presos, así como la de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias.

b) Ha constituido también objetivo prioritario de nuestras visitas la explicación de la configuración constitucional del Defensor del Pueblo y de su función, así como de los derechos fundamentales que a los internos nuestra

Constitución reconoce.

Esta breve explicación la hemos dado siempre en el lugar donde se encontrasen los presos en el momento en que visitábamos la cárcel, en los patios, talleres, galerías o módulos.

Es de justicia manifestar que tanto por parte de los directores de los establecimientos y de los funcionarios, como por parte de los presos, se ha adoptado siempre una postura de colaboración y facilitación de nuestra misión. Las Fuerzas de Seguridad del Estado también han agradecido nuestra visita.

c) Recibir individualmente a los presos, funcionarios y secciones sindicales de los funcionarios.

d) Saludar y visitar las instalaciones del cuerpo de guardia que tiene encomendada la vigilancia del exterior de la cárcel.

e) Realizar un informe detallado de la visita y comunicar el contenido al Ministerio de Justicia.

En el informe de 1984, ya exponíamos que se habían visitado las siguientes cárceles:

Bilbao, Burgos, Cádiz, Ciudad Real, Gerona, Herrera de la Mancha (régimen abierto), Herrera de la Mancha (régimen cerrado), Jerez de la Frontera, Las Palmas, Lérida, Madrid (Carabanchel), Yeseñas (Madrid), Hospital Penitenciario (Madrid), Hospital Psiquiátrico (Madrid), Centro de Jóvenes (Madrid), Málaga, Naulares de la Oca, Meco (preventivos), Meco (jóvenes), Ocaña 1, Puerto de Santa María, San Sebastián, Segovia y Zaragoza.

En 1985 se han visitado:

Avila, Albacete, Alicante, Alicante (Psiquiátrico), Cáceres 1, Cáceres II, Castellón, Córdoba, La Coruña, Daroca (Zaragoza), Granada, Guadalajara, Jaén, Lugo (Bonxe), Madrid-Central de Observación, Melilla, Monterroso (Lugo), Orense, Pamplona, Pontevedra, Salamanca, Valencia (hombres), Valencia (mujeres), Vigo, Zamora y Zaragoza.

Sólo quedan por visitar otros Centros Penitenciarios. Además, algunas cárceles han sido visitadas varias veces, debido a la existencia en las mismas de problemas puntuales. A modo de ejemplo, el Hospital Penitenciario y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario, ambos de Madrid, han requerido nuestra visita, durante 1985, en más de quince ocasiones, dada la dureza que supone estar preso y enfermo.

4.2.2. Población reclusa

Observando los datos de la población reclusa en los últimos años, se aprecia en 1985 una continuidad en el incremento en la población interna.

Internas

Enero de 1984 14.050

Enero de 1985 18.727

Enero de 1986 22.499

Por otra parte, el número de presos preventivos rebasa el 50 por ciento del total de la población reclusa, siendo, por tanto, excesivamente elevado. En relación con este tema resulta necesario efectuar algunas consideraciones.

En primer término y como ya hemos expuesto, el

considerable retraso que en la actualidad existe en la tramitación de las causas criminales incide de una forma directa en la situación que acaba de describirse.

No puede olvidarse un segundo factor, también ya indicado, que influye además de manera inmediata en esta situación: nos referimos a la reforma legislativa en materia de prisión preventiva llevada a cabo por la Ley Orgánica 10/84, de 26 de diciembre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Dicha reforma, al ampliar considerablemente los límites máximos de duración de esta medida cautelar, que puede extenderse incluso hasta cuatro años, está contribuyendo a un aumento considerable de la población reclusa en régimen preventivo.

De otra parte debe también valorarse que estos dos factores se encuentran intrínsecamente unidos: las demoras en la tramitación de los procesos penales inciden, obviamente, en el tiempo de duración de la prisión preventiva.

Todo ello está produciendo en la práctica consecuencias de extrema gravedad, ya que la excesiva duración de la situación de preventivo incide desfavorablemente en el régimen penitenciario de este tipo de internos, no sólo retrasando actividades que, como la clasificación penitenciaria, son imprescindibles para un adecuado cumplimiento de la finalidad rehabilitadora de la pena, sino contribuyendo a la masificación y hacinamiento de los grandes Centros de preventivos —como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga y Sevilla—, con las graves repercusiones que todo ello comporta en el correcto funcionamiento interno de los Establecimientos penitenciarios y, en definitiva, en la efectiva aplicación de los valores y derechos fundamentales que nuestra Constitución garantiza a estos internos.

Debe, por tanto, concederse una atención prioritaria a la situación descrita que, a juicio de esta Institución, debe presidir cualquier intento de reforma que puedan llevar a cabo en estas materias los Poderes públicos.

Por último, conviene destacar que, para paliar la masificación de la población penitenciaria, durante el año 1985, se han inaugurado las siguientes cárceles:

Celdas	
Daroca (Zaragoza)	320
Logroño	237
Mujeres-Carabanchel	144
Valladolid	350

Y se prevé que en 1986 se inauguren los centros de Almería (648 celdas) y Pereiro de Aguiá (Orense) (220 celdas); en 1987 puede quedar terminada la de Avila (163 celdas).

En período de construcción se encuentra la de Sevilla (1.060 celdas) y también han sido adjudicadas las de Jaén (350 celdas) y Tenerife (700 celdas).

4.2.3. Trabajos penitenciarios

a) La Ley General Penitenciaria considera el trabajo penitenciario como el más importante factor de reeducación y de reinserción social de los internos. El trabajo debe ser concebido como un derecho a quien permanece en la cárcel,

tanto en calidad de preventivo, como en cumplimiento de condena.

La importancia que este derecho adquiere en la cárcel es fundamental. En un establecimiento penitenciario no puede transcurrir el día en absoluta inactividad. Es entonces cuando la cárcel se convierte en lo que se ha dado en llamar «escuela de delincuencia».

Desgraciadamente, en pocos Centros penitenciarios de los que pudieran calificarse como «antiguos» (v.gr., Jaén, Segovia, Málaga...) existen espacios suficientes para construir naves donde puedan realizarse estas actividades. En las nuevas cárceles (v.gr., Albacete, Monteroso, Meco...), en cambio, sí hemos podido apreciar la existencia de instalaciones adecuadas tanto en espacio cuanto en maquinaria, pero en algunos casos se encuentran aún sin entrar en funcionamiento.

b) Posibles salidas al trabajo penitenciario:

a) Dada la situación laboral española, pudiera considerarse conveniente que la Administración Civil del Estado y las de las Comunidades Autónomas, facilitasen salidas a los trabajos practicados en los talleres penitenciarios, realizando, por ejemplo, encargos a los mismos.

Si sólo un 5 por ciento de los impresos que emplean las Administraciones Públicas o el 5 por ciento del calzado utilizado por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad fueran encargados a los Centros penitenciarios, podría iniciarse una vía de solución al trabajo penitenciario en su consideración prioritaria de derecho fundamental.

b) Talleres-Escuelas. En las cárceles destinadas a jóvenes internos menores de veinticinco años, tal vez, el trabajo penitenciario pudiera orientarse hacia Talleres-Escuelas que tuvieran carácter obligatorio.

De esta forma, parte del día los internos podrían asistir a los cursos dados por los profesores de EGB de los Centros penitenciarios y el resto de la jornada mantener los correspondientes cursos de formación profesional realizados en colaboración con el INEM. Así se conseguiría que los talleres pudieran ser utilizados por un número elevado de internos.

Como ejemplo, puede traerse aquí a colación el Centro penitenciario de Cáceres II: en dicho Centro existen naves donde sólo quince internos realizan sus trabajos en régimen de taller; en cambio, en régimen de Taller-Escuela podrían convertirse en sesenta, los cuales podrían asistir a los cursos en una sola nave.

4.2.4. Clasificación penitenciaria

La adecuada realización de la clasificación penitenciaria constituye un elemento imprescindible no sólo para el correcto funcionamiento interno de los Establecimientos penitenciarios, sino para que pueda, efectivamente, cumplirse la finalidad que preside toda la actividad que engloba el tratamiento penitenciario en su conjunto: la rehabilitación y reinserción social del penado.

a) Puede en este momento destacarse la queja número

12.612/85, sobre la Cárcel de Mujeres de Valencia. Las internas de este Establecimiento han manifestado a esta Institución que:

«Estamos mezcladas tanto por delito de robo, muerte, complicidad, parricidio, todo tipo de delitos. Así como delincuentes primarias, jóvenes y personas mayores.»

El contenido de esta queja no puede generalizarse a todas las cárceles españolas, pero si existen diversos Establecimientos penitenciarios donde no es posible una clasificación penitenciaria correcta.

Por lo que se refiere a los efectos concretos de la clasificación penitenciaria, conviene detenerse en algunos aspectos del régimen y tratamiento que se aplica a los internos clasificados en primer grado.

Si bien este grado de la clasificación penitenciaria conlleva, al amparo de la legislación aplicable, una mayor rigurosidad en todas las manifestaciones de las actividades penitenciarias, una interpretación excesivamente estricta de los preceptos legales y reglamentarios puede repercutir, en algunos casos, desfavorablemente en el funcionamiento interno de los Centros afectados a este grado, así como, en la efectividad del tratamiento rehabilitador de los internos; finalidad esta que, constitucionalmente, persiste para este tipo de penados. Puede en este sentido destacarse, a título de ejemplo, la situación del Establecimiento penitenciario de Nablans de la Oca.

Estas consideraciones pueden ser reproducidas en relación con la interpretación restrictiva que en algunos de estos Centros se efectúa de las limitaciones reglamentariamente previstas para la realización de las denominadas «comunicaciones especiales». Una interpretación más flexible de la legislación pudiera repercutir favorablemente en la situación de los internos y, por consecuencia, en el funcionamiento del Centro.

En relación con esta cuestión, puede traerse a colación el Centro penitenciario de jóvenes clasificados en primer grado de Daroca (Zaragoza), donde en una reciente visita se expuso a esta Institución, de una forma reiterada y generalizada, la solicitud de este tipo de comunicaciones.

b) Clasificación penitenciaria de los toxicómanos.

De las quejas recibidas y de las visitas a Centros efectuadas, puede desprenderse que el problema de clasificación penitenciaria de los toxicómanos es grave y dificulta el buen funcionamiento de un Establecimiento penitenciario.

Con motivo de la queja 5.811/85, el Defensor del Pueblo ha remitido al Ministerio de Justicia una sugerencia en relación con el tratamiento rehabilitador de los internos afectos a toxicomanías, que será expuesta en un apartado ulterior de este informe.

Debe prestarse una atención especial para evitar la entrada en los Centros de droga y alcohol, por desgracia demasiado frecuente.

4.2.5. Educación, cultura y deportes

Cuando las personas se encuentran en una situación prolongada de ocio forzado y de encierro, sus capacidades

vitales, sociales y educativas se reducen hasta perder el sentido de lo verdadero. En las cárceles en las que no existen actividades educativas, culturales o deportivas, aparece la «subcultura prisional» y un número escasísimo puede resistir el embite del ocio en los patios, produciéndose las muertes violentas (12 en 1985), y las agresiones a funcionarios, evasiones y suicidios (15 en 1985). Los Centros penitenciarios, antiguos o modernos, en los que las actividades educativas, culturales o deportivas son constantes y frecuentes, reducen sensiblemente el ambiente de tensión.

Durante nuestras visitas hemos podido apreciar departamentos de jóvenes en los que estos se encuentran sin hacer nada durante todo el día, pues hasta la TV la tenían rota, como en Pontevedra, Córdoba, Málaga, Cáceres 1, etc.

Todas las cárceles deberían potenciar las siguientes secciones:

a) Educación

Animar y motivar a los internos a que realicen estudios académicos, dar cursos de alfabetización, fomentar los cursos por correspondencia, informar a los internos de las posibilidades de becas de estudio, animar a los cursos de idiomas.

b) Bibliotecas

Algunas bibliotecas en las cárceles son simples almacenes de libros en los armarios, Los profesores de EGB y educadores deben intentar que sean utilizadas, como en Vigo, Valencia-hombres y Centro-jóvenes de Madrid.

Es importante fomentar las mini-bibliotecas en cada galería o módulo para que el libro esté más cerca del preso. En algunas cárceles existen catálogos de los libros que tienen y están a disposición de los internos, como en Carabanchel-hombres.

c) Deportes

En las cárceles donde se practican las actividades deportivas el ambiente que existe es distinto.

Debe elogiarse la labor de algunos educadores que, preocupados por el mejor ejercicio de su profesión organizan prácticas deportivas incluso en las galerías o módulos, procurando fomentar los deportes de participación colectiva, así como el «cross» por las mañanas.

Una de las gratas impresiones que hemos tenido en nuestras visitas a las cárceles ha sido cuando hemos observado que los educadores se encuentran en los patios organizando las actividades. Hace años había pocos funcionarios educadores y solían estar en trabajos de oficina.

d) Actividades Artístico-Artesanales

En las cárceles existe un tipo de interno que manifiesta una gran inclinación por las actividades artísticas. Algunos profesores de EGB han sabido adaptarse a las demandas de los internos y han creado auténticos talleres de trabajos manuales artísticos. En este sentido merecen especial elogio y mención las actividades con presos denominados «difíciles»

que se están realizando en Meco-hombre, Valencia-mujeres y Cáceres II.

e) Cine-clubs y video-clubs

La experiencia de algunas cárceles que han iniciado este tipo de actividades es positiva, como en el Hospital Penitenciario de Madrid.

En materia de educación, cultura y deportes se ha realizado un considerable esfuerzo en las cárceles españolas en orden al despliegue de actividades culturales, recreativas y deportivas en los diversos centros penitenciarios, tratando de proporcionar a los internos aquellos bienes culturales y recreativos que están a disposición de la sociedad libre.

En la mayoría de los centros penitenciarios hay actividades de conferencias, semanas culturales, certámenes de poesías, exposiciones de pintura, competiciones deportivas y cursillos diversos.

Es digno de destacar las publicaciones de revistas elaboradas, en su mayoría, por los propios internos en colaboración con los funcionarios.

Los centros que han editado revistas, según nuestros datos, son los de Albacete, Alicante, Almería, La Coruña, Madrid (Carabanchel), Meco (jóvenes), Las Palmas. Pamplona. Teruel y Valencia.

4.2.6. Sanidad

a)Asistencia médica

Si la asistencia médica a toda persona enferma es esencial, debe tenerse presente la agudización que sufre la enfermedad en la cárcel debido al clima de soledad en que se encuentran los internos.

Tal vez, ésta sea una de las cuestiones sobre las que más quejas se han recibido: las que ponían de manifiesto la limitada asistencia médica en los Centros penitenciarios.

En ocasiones, los médicos visitan poco tiempo la cárcel, como en Daroca (Zaragoza). En algunas cárceles está suficientemente resuelta la asistencia odontológica; en otras, en cambio, se producen demoras de hasta cinco o seis días en la prestación de este tipo de asistencia, ya que sólo se efectúa la consulta odontológica cuando hay varios internos «apuntados en la lista».

En los establecimientos donde hay mujeres, éstas se encuentran, en general, muy descontentas de la asistencia ginecológica.

Debe destacarse que en las cárceles, en los últimos años, existe una nueva patología derivada del uso sin control de la droga. Ello hace necesario la existencia de cursos sobre actualización en temas sanitarios.

También es indispensable el seguimiento y control del SIDA.

b)Higiene

La masificación y la falta de instalaciones adecuadas obligan a instalar gran número de presos en brigadas colectivas sin las menores condiciones higiénicas, de aireación y temperatura adecuadas.

En algunos Establecimientos las instalaciones de retretes y duchas son escasas para el número de internos; a veces carecen de cisternas y los elementos sanitarios se encuentran rotos. Todo ello provoca situaciones que, en muchos casos, superan los límites de lo soportable partiendo del debido respeto a la dignidad de la persona:

Así, en Bilbao, Burgos, Cáceres 1, Córdoba, Jaén, Madrid-hombres, Málaga, Melilla, La Modelo, Ocaña 1, Pontevedra, Psiquiátrico y Salamanca.

En las quejas 6.240/85, 6.241/85 y 6.242/85 se ponía de manifiesto que la higiene, en algunos departamentos, está peor que en otros, pero en ninguno está realmente bien.

En algunas cárceles, los internos han manifestado con insistencia a esta Institución que las condiciones de higiene de las mismas llegan a extremos degradantes. Debe destacarse que en las cárceles donde los directores y administradores mantienen permanentes contactos con los internos, la higiene suele tener un acento positivo.

Por último, puede resaltarse que para que exista higiene en los Centros penitenciarios se requiere un adecuado control de las distribuciones del material de limpieza, ya que, en ocasiones, se produce un mal uso del mismo por los internos, debido, en algunos casos, al descuido de los funcionarios de vigilancia.

4.2.7. Situación de los familiares de los presos. Comisión de Asistencia Social

Los familiares de los internos se encuentran, en la gran mayoría de los casos, desprovistos de los recursos mínimos para subsistir.

Las Comisiones de Asistencia Social han sabido proporcionar a internos, familiares y liberados un cúmulo de prestaciones básicas puntuales en momentos difíciles, sin olvidar en modo alguno poner en contacto a los interesados con los Servicios Sociales existentes en cada comunidad. Así, se ha iniciado la formalización de convenios con Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas.

Es necesario dotar de medios materiales más amplios a dichas Comisiones para que puedan desempeñar la importante labor que tienen legalmente encomendada.

En algunas de esas Comisiones los locales que existen para recibir a los familiares de los internos y a los liberados son desagradables y molestas para todos, como ocurre en la Comisión de Asistencia Social de Madrid.

4.2.8. Observaciones generales

a) Necesidades primarias

La situación de las cárceles hace unos años era de total abandono; por ello, sin perjuicio de elogiar el esfuerzo que en los años recientes se está realizando, aún queda un largo camino por recorrer. Este camino requiere prestar una atención básica a las necesidades primarias. Sin que éstas se encuentren cubiertas con arreglo a las exigencias del respeto debido a la dignidad de la persona, el resto de las actividades que en los Centros penitenciarios se realizan con fines rehabilitadores resultan ineficaces. Es indispensable que

existan instalaciones dignas, una alimentación adecuada, ropa para poder cambiarse con asiduidad y una asistencia sanitaria correcta.

En muchas cárceles bastantes internos llevan la misma ropa durante meses, ya que nadie los visita y sólo tienen lo puesto. En algunos establecimientos no se ha conseguido erradicar absolutamente las ratas y las chinches (quejas números 9.187/85 y 12.600/85).

No obstante, debe reconocerse el esfuerzo que está siendo realizado por la Administración en esta materia. Se ha producido un importante avance en relación con las inversiones previstas para el año 1985. El presupuesto destinado a la construcción de nuevos Centros es de 7.317.700.000 pesetas y el destinado a obras de reforma de 1.710.400.000 pesetas. Mas no puede olvidarse que aún quedan muchos establecimientos penitenciarios en los que en las celdas destinadas a una persona coexisten cinco o siete.

b) Trabajos penitenciarios

En los informes de 1983 y 1984, expresábamos la necesidad de potenciar las medidas que faciliten la aplicación del Capítulo II, del Título II de la Ley General Penitenciaria en relación con el trabajo penitenciario.

Esta institución desea manifestar su plena coincidencia con el proyecto que en la actualidad existe en la dirección General de Instituciones Penitenciarias, en virtud del cual, dada la crisis económica general, debe potenciarse la actividad de fabricación propia en los Establecimientos penitenciarios, en orden a la elaboración de servicios y productos para las Administraciones Públicas.

c) Talleres-Escuelas

Los jóvenes internos menores de 25 años deben tener el derecho y la obligación de poder asistir a las clases de EGB impartidas por los profesores penitenciarios, así como a los Talleres-Escuela en los que se realizan cursos en colaboración con INEM.

d) Cárceles de jóvenes mujeres

En la actualidad, en las cárceles españolas hay 1.037 mujeres presas. Más de la mitad suelen ser jóvenes y algunas de ellas cumplen condenas largas debido a que la evolución de la participación de la mujer en la comisión de delitos graves es creciente.

Muchas de ellas han expuesto a esta Institución, bien a través de quejas escritas o en el curso de las visitas realizadas a los Centros, su deseo de realizar, durante su estancia en la cárcel, cualquier tipo de actividad que permita el desarrollo íntegro de su personalidad.

Pero estas actividades son de imposible realización efectiva en la actualidad, por no existir ningún Centro específico para jóvenes mujeres en el que pudieran desarrollarse con plenitud las peculiaridades que el régimen y tratamiento penitenciario requiere en relación con los jóvenes penados, a diferencia de lo que ocurre para los hombres jóvenes, para los cuales sí existen Centros específicos.

En consecuencia, esta Institución considera necesaria la

urgente creación de algunos Centros para mujeres jóvenes, menores de 25 años.

e) Secciones abiertas para los internos de tercer grado

Parece recomendable la creación de pequeñas unidades con absoluta separación física de las cárceles, de tal suerte que el interno de tercer grado —régimen abierto— tenga un ambiente menos opresor, pues ello contribuye poderosamente a reinsertarle en el medio laboral y comunitario en el que va a desarrollarse su vida, una vez cumplida la condena.

f) Jueces de Vigilancia Penitenciaria

Son múltiples las funciones a ellos atribuidas tanto en lo relativo al control del cumplimiento de la pena, como en lo que hace referencia a la salvaguarda de los derechos de los internos y a la corrección de los abusos y desviaciones que pudieran producirse en el cumplimiento de la legislación penitenciaria. El contenido de su función exige un permanente y fluido contacto con los Centros penitenciarios cuya vigilancia tienen atribuida.

Por todo ello, teniendo en cuenta, además, la actual situación y la complejidad de algunos Centros penitenciarios, según se desprende del presente informe, quizá pudiera valorarse la posibilidad de que, en algunos casos concretos, dichos Jueces se dedicasen con carácter exclusivo al ejercicio de sus actividades como Jueces de Vigilancia sin ejercer las demás funciones jurisdiccionales que, hasta el momento, deben compatibilizar. Esta posibilidad se encontraría amparada por el artículo 98 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

g) Funcionarios penitenciarios

Por lo que se refiere a las cuestiones relativas a los funcionarios penitenciarios, no puede olvidarse que su colaboración es imprescindible al prestar diariamente sus funciones en los distintos Establecimientos Penitenciarios, dirigiendo la vida que en los mismos se desarrolla.

La dificultad y la responsabilidad que caracteriza el ejercicio de su profesión nos llevan a reiterar en este informe lo ya expuesto en el de 1984. Estos funcionarios han manifestado en diversas ocasiones a esta Institución la necesidad de prolongar el tiempo de su preparación antes de comenzar el efectivo ejercicio de su misión.

También se han dirigido a esta Institución exponiendo su preocupación por su propia seguridad física en el interior de los Establecimientos Penitenciarios. Si bien, a juicio de esta Institución, desde el punto de vista legal en sus diversos aspectos, incluido el jurídico penal, existe suficiente cobertura para la preocupación aludida, sería conveniente la potenciación de algunos mecanismos de seguridad no individual, en el interior de los Centros.

Por último, ante la importancia y dificultades de las tareas que estos funcionarios desempeñan, sería conveniente una mayor potenciación del dinamismo, la imaginación y la ilusión en el ejercicio diario de su profesión.

Los Establecimientos Penitenciarios aun dotados de instalaciones dignas, sin unos funcionarios que se esfuercen

en realizar el espíritu de la Ley General Penitenciaria, pueden continuar siendo un almacén de personas sin esperanzas.

h) Erradicación de malos tratos

No puede, por último, concluirse este apartado relativo a las conclusiones sobre la actual situación de los Establecimientos Penitenciarios, sin reconocer el esfuerzo realizado por la Administración penitenciaria, en colaboración directa con los funcionarios a ella adscritos, en la erradicación de los malos tratos en el interior de los citados Establecimientos.

4.3. Funcionamiento de los órganos del Registro Civil

Debe en este punto reiterarse la situación descrita a este respecto en nuestro Informe de 1984.

La lentitud que todavía caracteriza el funcionamiento en general de los órganos jurisdiccionales afecta también a las competencias de los mismos en materia de Registro Civil; lentitud que, en algunos casos, se extiende también a los demás órganos del Registro Civil, como son la Dirección General de los Registros y del Notariado y el Registro Civil Central.

Las importantes repercusiones de las demoras en la tramitación de los expedientes registrales fueron también detalladamente expuestas en el informe relativo al año 1984, al que nos remitimos.

No puede, sin embargo, dejar de destacarse la frecuencia con la que se ha puesto en conocimiento de esta Institución, a través de las quejas recibidas, algunos supuestos de pérdidas en los organismos registrales de expedientes en ellos tramitados. Ello ha motivado la elaboración, por parte de esta Institución de la correspondiente recomendación que será expuesta en un apartado ulterior del presente informe.

4.4. Funcionamiento de Notarías y Registros de la Propiedad

Durante el año 1985 han continuado siendo escasas las quejas relativas al funcionamiento de estas oficinas públicas, sin que se hayan apreciado anomalías dignas de ser destacadas.

No obstante, debe hacerse referencia en este apartado a las quejas recibidas en esta Institución, y que han sido ya expuestas, de las que se desprende que la causa de la demora en la tramitación de algunos procedimientos judiciales, fundamentalmente en fase de ejecución, era la tardanza en la remisión, por parte de algún Registro de la Propiedad, de lo solicitado por el correspondiente órgano jurisdiccional.

Dichas quejas están siendo actualmente investigadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado y se espera el preceptivo informe a nuestra Institución.

5. Estado de algunas recomendaciones y sugerencias contenidas en los informes correspondientes a los años anteriores

5.1. Necesidad de proponer una reforma de la Ley de

Jurisdicción Contencioso-Administrativa en lo relativo a la ejecución de sentencias de dicha jurisdicción que, según la legislación vigente, se halla encomendada a la propia Administración, autora del acto o disposición impugnado (artículos 103, 104 y concordantes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Dicha reforma legislativa no ha sido llevada a cabo y continúan teniendo entrada en esta Institución numerosas quejas que ponen de manifiesto las dificultades existentes, en algunos casos, para obtener la plena ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, en las que se dicta un pronunciamiento condenatorio contra la Administración.

En el presente Informe puede destacarse, entre otras, la queja número 18.276/84.

En esta queja se manifestaba a esta Institución el incumplimiento por parte de la Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia de una sentencia dictada en abril de 1982 por el Tribunal Contencioso-Administrativo correspondiente, en la que se reconocía el derecho del promovente a percibir la pensión de jubilación con cargo a dicha Mutualidad.

De las investigaciones realizadas por esta Institución ante el Fiscal General del Estado, Ministerio de Justicia y la propia Mutualidad, que se iniciaron en noviembre de 1984, se desprendía la veracidad de los hechos que nos habían sido expuestos por el ciudadano.

Dado que por parte de la citada Mutualidad no se manifestó a esta Institución su intención de ejecutar la citada sentencia, sino que se expresaron las razones por las que no tenía intención de hacerlo, al carecer dichas razones de apoyo legal alguno, esta Institución le remitió el correspondiente recordatorio de sus deberes legales y constitucionales, al amparo del mandato contenido en el artículo 118 de la Constitución Española.

A la vista de que dicha Mutualidad, después de la recepción del citado recordatorio, persistía en una manifiesta actitud de resistencia a dar cumplimiento a la parte dispositiva de la citada sentencia y de las resoluciones dictadas por la Sala para su ejecución, esta Institución, al amparo del artículo 25.1 de su Ley Orgánica reguladora, en relación con el artículo 110.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puso estos hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado a los efectos previstos en el citado artículo 25; actuación que, extensamente motivada, comunicó a aquella Mutualidad el 24 de octubre de 1985.

Por el Fiscal General del Estado, el 18 de noviembre de 1985, se comunicó a esta Institución que:

Nos hemos dirigido al Presidente de la Mutualidad Benéfica de Auxiliares de la Administración de Justicia solicitando información sobre cumplimiento de sentencia y advirtiéndole, que conforme a lo establecido en los artículos 3.9 y 43 del Estatuto Orgánico, procedemos en consecuencia.»

Con fecha 3 de diciembre de 1985, la citada Mutualidad comunicó a esta Institución su decisión de acatar las resoluciones recaídas en el recurso contencioso

administrativo seguido a instancia de nuestro peticionario, comunicación esta que, en el mismo sentido nos remitió a su vez el Fiscal General del Estado, con fecha 18 de diciembre de este año, y la cuestión ha quedado definitiva y favorablemente resuelta.

5.2. Sobre dificultades existentes en la ejecución de sentencias dictadas en procesos distintos de los contencioso-administrativos en las que se condena a la Administración

El cambio legislativo sugerido tampoco se ha producido. No obstante, en esta Institución continúan recibándose quejas del mismo tenor que las expuestas en el informe del año 1984.

Pueden resaltarse como significativas las quejas números 14.136/83 y la 15.765/85.

Los promoventes de ambas quejas manifestaban a esta Institución un incumplimiento de una sentencia dictada por una Magistratura de Trabajo y posteriormente confirmada por el Tribunal Central de Trabajo en septiembre de 1981, por la que se condenaba a una Administración Pública a abonar a los promoventes determinadas cantidades en concepto de diferencias salariales.

De la investigación iniciada por esta Institución ante el Fiscal General del Estado y la Administración condenada se desprendía que la ejecución de la citada sentencia laboral fue solicitada por los actores en marzo de 1982, así como que, por dos veces, la Magistratura de Trabajo había efectuado diversos requerimientos para el cumplimiento de la sentencia a la citada Administración. Ello no obstante, por dicha Administración condenada, se iniciaron diversas actividades de comunicación con otro organismo público con la finalidad de determinar el organismo que, en concreto, debía dar efectividad a la sentencia.

Todo ello determinó que por la Administración condenada, sin dar cumplimiento a la mencionada sentencia, iniciara la vía contencioso-administrativa para resolver el conflicto expuesto. Este recurso contencioso-administrativo fue declarado inadmisibile en primera instancia al amparo de los artículos 2.a) y 82.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y se encontraba pendiente de resolución ante el Tribunal Supremo en grado de apelación.

A la vista de estos hechos, nuestra Institución dirigió el correspondiente escrito a la citada Administración, en el que, después de efectuar las correspondientes argumentaciones jurídicas, sometió a su consideración, al amparo del artículo 30.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora, la siguiente sugerencia:

«Con independencia de lo que decida el Tribunal Supremo en relación con el asunto que le ha sido sometido, el organismo que V. E. dignamente preside, viene obligado en virtud de sentencia firme dictada por la Jurisdicción laboral al cumplimiento de lo dispuesto en su parte dispositiva, cuestión esta que en la actualidad aún no ha sido solucionada, sin que, a juicio de esta Institución, la interposición del antes mencionado recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo constituya obstáculo alguno para dar cumplimiento a la citada sentencia y, en consecuencia, al mandato contenido en el artículo 118 de la Carta Magna.

Se adopten cuantas medidas fueren precisas, oportunas y procedentes, sin que a esta Institución corresponda su identificación, al objeto de dar urgente e inmediato cumplimiento a la sentencia firme mencionada.

Recibida la oportuna contestación, en ella se ha manifestado a esta Institución lo siguiente:

«Con relación al cumplimiento de la sentencia de la Magistratura de Trabajo... ratificada por el Tribunal Central de Trabajo con fecha 28 de septiembre de 1982, en su día, este organismo ofició a la Secretaría de Estado, a fin de que se indicaran los trámites necesarios para hacer frente a las obligaciones que se desprendían de la misma.

Este organismo nunca puso en cuestión el derecho de los trabajadores a percibir las diferencias salariales objeto de su demanda y que fue ratificada por la sentencia de la jurisdicción laboral, no pudiendo satisfacer el mismo por no disponer de partidas presupuestarias. Por ello, nos vimos obligados a trasladar el problema a instancias superiores.

Recibido su escrito que consideramos de gran importancia por su claridad jurídica, esta Universidad ha procedido de inmediato a solicitar de nuevo a la Secretaría de Estado ya mencionada, la autorización para iniciar un expediente de crédito extraordinario o la concesión de una subvención suficiente. A este escrito se le acompaña copia del recibido de y. E. justificando la urgencia de las soluciones que se recaban.»

«En ocasiones, como V. E. bien conoce, la rigidez presupuestaria a la que están sujetos los organismos de la Administración dificulta la capacidad de respuesta ante derechos laborales que con toda claridad son reconocidos por otras jurisdicciones. En este caso particular, la dificultad aumenta al encontrarnos con un convenio discutible desde un punto de vista legal y que no prevé situaciones conflictivas que se escapan de las competencias de este organismo.

Quiero significar a V. E. que este Organismo lamenta no poder actuar directamente en la resolución de este asunto, pero ponemos de manifiesto que se realizarán todas las gestiones necesarias para conseguir los medios que hagan posible el cumplimiento del mandato judicial.

5.3. Continúa siendo preocupación de esta institución la necesidad de que se arbitren los medios necesarios para que pueda desarrollarse en la práctica la previsión contenida en el artículo 57.1, párrafo 5º, del Reglamento Penitenciario, conforme a la redacción dada al mismo por el Real Decreto 787/84, de 25 de marzo, que lo modifica.

En un ulterior apartado del presente Informe se recoge la sugerencia, que como complemento de la que acaba de ser expuesta, esta Institución ha realizado al Ministerio de Justicia, en 1985.

5.4. Recomendación en relación con las penas sustitutivas de las de privación de libertad

Esta recomendación estuvo motivada por dos diferentes tipos de quejas que en esta Institución se reciben con frecuencia.

Una de ellas ponía de manifiesto el problema que afecta a

determinados ciudadanos, toxicómanos, que, encontrándose en situación de libertad provisional han obtenido su casi plena rehabilitación en los Centros adecuados, españoles o extranjeros, pero deben interrumpir su proceso curativo para cumplir el pronunciamiento condenatorio definitivo que, en el «ínterin», ha sido pronunciado por los Tribunales de Justicia.

El otro gran bloque de quejas hacía referencia a personas que, encontrándose igualmente en situación de libertad provisional, dada la larga duración de los procesos penales, habían conseguido una absoluta reinserción social. Transcurrido un largo periodo de tiempo en libertad provisional, se producía el fallo condenatorio y debían ingresar en prisión.

Esta recomendación ha sido ya contestada por el Excmo. Sr. Ministro de Justicia, si bien refiriéndose, exclusivamente, a la primera de las dos situaciones que originaron el planteamiento de la misma.

El segundo gran tema referido en el informe que se contesta alude a la necesidad de otorgar una nueva orientación en la legislación penal consagrando mecanismos sustitutivos de las penas de prisión. A este respecto, cabe informar que la reforma penal sobre represión de tráfico ilícito de sustancias psicoactivas, actualmente en estudio en este Departamento, aborda entre otros temas la posibilidad de introducir en el futuro nuevo artículo 344 del Código Penal un mecanismo que evite, en determinados supuestos, el ingreso en prisión de personas afectas a toxicomanías. »

Falta, pues, la remisión del correspondiente informe en lo relativo a aquel aspecto de nuestra sugerencia que no se refería a los condenados en sentencias penales afectos a toxicomanías, cuyo contenido mantiene plenamente su relevancia, sobre todo, si se tiene en cuenta el alto nivel de masificación existente en las cárceles españolas.

5.5. Sobre la situación de los Jueces, Fiscales y Secretarios Sustitutos y Jueces y Secretarios en régimen de provisión temporal.

El estado de dicha sugerencia permanece en los mismos términos en que fue expuesta en el Informe correspondiente al año 1984.

Dado que subsisten algunas de las motivaciones que motivaron su elaboración, esta Institución debe insistir en el presente Informe en el mantenimiento de la misma.

5.6. Sugerencias y actuaciones llevadas a cabo en relación con la situación que afecta a los enfermos psíquicos.

5.6.1. En el informe correspondiente a 1984 se expuso una recomendación general en relación con los problemas que en la práctica pudieran derivarse de la aplicación de la reforma llevada a cabo en esta materia por la Ley 13/83, de 24 de octubre, que variaba sustancialmente el sistema de internamiento de dichos enfermos.

Dicha recomendación fue remitida al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado. Por este último se ha limitado a agradecer su remisión. Por lo que se refiere al Consejo General del Poder Judicial y como ya se reflejaba en el anterior informe, se comunicó a esta Institución, la aceptación de la sugerencia y la iniciación de una serie de actividades en aplicación de la misma.

Dado el cambio recientemente operado en la titularidad

en los miembros de dicho Consejo, esta Institución volverá a plantear dicha recomendación, enriquecida con las nuevas quejas recibidas durante el año 1985.

5.6.2. Por lo que se refiere a la importante labor informativa llevada a cabo por esta Institución, en los momentos inmediatamente posteriores a la reforma antes citada, llevada a cabo por la Ley 13/83, sobre cuáles eran las vías para que pudiera procederse al internamiento de estos presuntos incapaces y para su posible declaración posterior de incapacidad, esta Institución ha continuado desarrollándola tenazmente durante el año 1985, pues, de las quejas recibidas, ha continuado desprendiéndose la desorientación, tanto de particulares como de algunas Autoridades, que la motivó.

5.6.3. Desde su primer Informe a las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo ha estado denunciando que «los Tribunales de Justicia que aplican la eximente completa contenida en el artículo 8.1 del Código Penal o la incompleta prevista en el artículo 9.1 del mismo texto legal realizan un seguimiento escaso de la situación de estos enfermos mentales, lo que da lugar a que se prolonguen indebidamente las medidas de internamiento, fundamentalmente en los supuestos de la eximente completa, o a que no puedan ser aplicadas con la debida rapidez las demás medidas de seguridad posdelictual de carácter curativo que ambos preceptos penales establecen».

En el presente Informe, como ya se hizo en el correspondiente al año 1984, «conviene insistir en la necesidad de que por los Tribunales se arbitren las medidas de organización necesarias para hacer efectivas, en la práctica, las distintas posibilidades que a los mismos ofrecen los artículos 8.1 y 9.1 del Código Penal, pudiéndose cumplir así el verdadero fundamento jurídico de esta previsión legislativa que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Constitución, no es otro que la reeducación y reinserción social, que este precepto constitucional refiere no sólo a las penas privativas de libertad, sino también a las medidas de seguridad».

En esta Institución continúan recibiendo quejas, en relación con la cuestión que acaba de exponerse. Así, la queja número 13.324/84, que está siendo debidamente investigada ante el Fiscal General del Estado.

Debe, por último, manifestarse que en la Propuesta de

Anteproyecto del nuevo Código Penal se prevén algunas medidas que pueden contribuir a modificar la situación expuesta.

Así se establece que, en los casos de aplicación de la eximente completa de enajenación mental, a diferencia de lo que ahora ocurre con arreglo al vigente Código Penal, la medida de internamiento no podrá exceder del tiempo que hubiera durado la pena privativa de libertad, si hubiera sido declarado responsable el sujeto. De otra parte, se establece la obligación de que, por el Juez de Vigilancia se informe periódicamente y, cuando menos, semestralmente, sobre la evolución del tratamiento.

Sería urgente, a juicio de esta Institución, una reforma del vigente Código Penal en un sentido similar al que acaba de ser expuesto.

5.6.4. Es criterio de esta Institución que, en los supuestos en que tenga conocimiento de la existencia de un presunto

incapaz en situación de abandono, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal para que, por éste, puedan iniciarse las actuaciones oportunas, es decir, promover la declaración de incapacidad o bien el expediente de internamiento previsto en el artículo 211 del Código Civil.

Efectivamente, el Defensor del Pueblo está vinculado por la obligación de que a las «Autoridades o funcionarios públicos» impone el artículo 203 del Código Civil del que se ha realizado una interpretación analógica, de tal manera que la obligación antes mencionada no quede circunscrita sólo a la declaración de incapacidad, sino también, a la legitimación para iniciar el expediente de internamiento,

Esta interpretación analógica se encuentra avalada por el criterio de la Fiscalía General del Estado, recogido en la Circular número 2 de 1984.

Hasta el momento sólo en un caso se ha llevado a la práctica dicho criterio (queja número 20.482/84).

Se trataba de un ciudadano que había instado un expediente de internamiento de su hermano, mayor de edad, ante el Juzgado correspondiente. El Juzgado se inhibió del conocimiento del asunto por entender que carecía de competencia territorial al ser otro el domicilio del presunto incapaz, aplicando así el criterio de determinación de la competencia que ha sido asumido, al parecer, con carácter general en virtud de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El interesado expuso a esta Institución que, aun cuando su hermano se encontraba domiciliado en otra localidad donde había estado ingresado hasta el momento en un centro psiquiátrico, se había escapado del mismo y desde hacía varios meses se encontraba vagando por las calles de la localidad donde él vivía. Igualmente, nos manifestaba que la Policía, en diversas ocasiones, lo había recogido y enviado a su casa, de donde siempre se escapaba.

Como consecuencia de estos hechos, se ha expuesto al Fiscal General del Estado esta situación, al amparo del artículo 203 del Código Civil, para que adopte las medidas oportunas, comprendiendo las dificultades prácticas del ejercicio de esta competencia por el Ministerio Fiscal que han sido expuestas con detalle en su Memoria de este año 1985.

Recientemente ha tenido entrada en esta Institución la contestación de la Fiscalía General del Estado, de las que se desprende que, por el Ministerio Fiscal, se iniciaron las actuaciones procedentes ante la Policía Judicial, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de su Estatuto Orgánico.

No obstante, por el correspondiente Comisario Jefe se informó que: «Han resultado infructuosas cuantas gestiones se han practicado para la localización del reseñado, ya que carece de domicilio fijo y se encuentra en ignorado paradero».

6. Recomendaciones y sugerencias formuladas

6.1. Relativa al tratamiento de los toxicómanos en el ámbito penitenciario

Han sido numerosas las quejas recibidas en esta Institución que ponían de manifiesto los graves problemas que existen en la práctica para dar cumplimiento a las

sentencias dictadas por la Jurisdicción Penal en las que se condena a ciudadanos sujetos a algún tipo de drogodependencia.

Dado que estos problemas, en gran medida, hacen referencia a la inexistencia de centros adecuados para que este tipo de condenados puedan recibir un tratamiento de desintoxicación, esta Institución ha remitido la correspondiente recomendación al Ministro de Justicia, cuyo contenido nos permitimos reflejar aquí:

«... estos problemas se producen en la práctica penitenciaria cualquiera que sea el criterio recogido en la sentencia condenatoria en orden a la imputabilidad del condenado, es decir, tanto cuando el Tribunal afirma la imputabilidad absoluta del sujeto, como cuando considera que la drogadicción perturba las facultades psíquicas del mismo y declara la existencia de una imputabilidad atenuada ya sea al amparo del artículo 9.1 del Código Penal en relación con el artículo 8.1 del mismo cuerpo legal —eximente incompleta—, ya sea al amparo del artículo 9.10 del Código Penal —atenuante analógica—.

Solo en el caso de que se aplique la eximente incompleta contenida en el artículo 9.1 del Código Penal se prevé la posibilidad de adoptar una medida de seguridad posdelictual de carácter curativo, cual es el internamiento en un centro adecuado.

No obstante, la finalidad de rehabilitación y reinserción social que caracteriza no sólo a las penas, sino también a las medidas de seguridad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Constitución Española, debe impulsar, desde el punto de vista penitenciario, la existencia de centros adecuados para iniciar o continuar el tratamiento curativo que voluntariamente soliciten estos condenados, tanto cuando se les aplique la eximente incompleta del artículo 9.1 del Código Penal, como cuando la atenuación provenga de la circunstancia analógica del artículo 9.10 del mismo texto legal o se declare su responsabilidad no atenuada, supuestos estos últimos en los que el Código Penal no prevé la aplicación de la medida de seguridad antes citada.

Este es, además, el espíritu que preside el artículo 57.1. párrafo 5º, del Reglamento Penitenciario al disponer, sin hacer distinción alguna:

«Se posibilite la asistencia a Centros extrapenitenciarios, públicos o privados, de los internos clasificados en tercer grado, afectos a toxicomanías.»

Precepto este cuyo desarrollo en la práctica ha sido ya sugerido por esta Institución en los dos informes anuales que ha presentado a estas Cortes Generales.

Hasta ahora, la inexistencia de centros públicos adecuados para permitir este tratamiento de desintoxicación, ha determinado que algunas resoluciones judiciales permitan, en estos casos, el cumplimiento de la pena en comunidades terapéuticas privadas, en las que el condenado puede tener el adecuado tratamiento.

A pesar de este esfuerzo realizado por los Tribunales, a juicio de esta Institución, la Administración no puede quedar al margen del problema que acaba de exponerse.

Es imprescindible que la Administración ofrezca la posibilidad de obtener un tratamiento curativo a los condenados afectos a toxicomanías, bien creando nuevas secciones, bien habilitando algunas de las ya existentes en la Administración penitenciaria, en las que pueda llevarse a cabo dicho tratamiento, y ello no sólo por ser una exigencia de todo Estado social y democrático de Derecho, sino también por la situación de discriminación que se está produciendo en la práctica en estos momentos.

Efectivamente, los condenados que tienen medios económicos pueden recibir, si el Tribunal accede a ello, el tratamiento que necesitan en centros privados españoles o extranjeros; en cambio, los ciudadanos que carecen de esos medios se ven obligados a cumplir la pena en los establecimientos penitenciarios ordinarios y sin posibilidad, por tanto, de curación.

Llegados a este punto, conviene destacar que, a juicio de esta Institución, no es suficiente para afrontar el problema descrito, la creación de centros de tratamiento adecuados donde poder cumplir las penas impuestas en los casos de drogadicción. Como hemos expuesto en nuestro Informe de 1984 a las Cortes Generales, si bien no referido sólo a los supuestos de toxicomanías, es necesaria también una nueva orientación de la legislación penal en materia de penas sustitutivas de las de prisión.

Por todo cuanto antecede, esta Institución, en cumplimiento de su misión constitucional, al amparo de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, ha insistido en la necesidad de que sean adoptadas las medidas adecuadas, dentro del ámbito de competencias propio del Ministerio de Justicia, que permitan el tratamiento asistencial y rehabilitador a los condenados afectos a toxicomanías que voluntariamente lo soliciten, elaborando un programa terapéutico adecuado que se pueda llevar a cabo, en principio, en las dependencias actuales pertenecientes a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, teniendo sólo que dotarlas de equipos técnicos y de instrumental, o bien proyectando, cuando las condiciones presupuestarias sean más favorables, la creación de unidades nuevas específicas.

Sólo así las penas y medidas de seguridad previstas en la legislación vigente podrán realizar, en estos casos, la finalidad de rehabilitación y reinserción social que de las mismas predica el artículo 25.2 de la Constitución, avanzándose así en el respeto a la dignidad de la persona que nuestra Constitución reconoce como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10 CE).

En respuesta a la citada recomendación, el Ministro de Justicia comunicó a esta Institución sustancialmente que:

«La asistencia médico-psiquiátrica de las toxicomanías está cubierta de modo satisfactorio en sus diferentes fases de abstinencia, desintoxicación y deshabitación, así como en aquellos casos que presentan complicaciones somáticas o psíquicas, en las enfermerías de los respectivos centros, y con el internamiento en el Hospital General Penitenciario o en los Sanatorios Psiquiátricos Penitenciarios de Madrid y Alicante.

En el caso de que los internos afectos a toxicomanías necesiten tratamiento que la asistencia penitenciaria no esté en condiciones de prestar, el Real Decreto 633/78, de 2 de

marzo, de la Presidencia del Gobierno, que regula la asistencia médica extrapenitenciaria, permite el que sean ingresados en cualquier centro estatal, autonómico, provincial, etc., donde la Administración Penitenciaria se hace cargo de las minutas de facturación que son similares a las que puedan girar a los llamados enfermos privados.

En cuanto a la rehabilitación, reintegración y reinserción social de los toxicómanos, objetivos los anteriores a los que deben estar orientadas las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad (artículo 25.2 de la CE), efectivamente la Administración Penitenciaria no cuenta con centros adecuados. Sin embargo, el criterio que se señala en el informe que se contesta acerca de que “es imprescindible que la Administración ofrezca la posibilidad de obtener un tratamiento curativo de los condenados afectos a toxicomanías, bien creando nuevas secciones, bien habilitando algunas ya existentes en la Administración Penitenciaria”, debe tenerse en cuenta la existencia de un Plan Nacional sobre Drogas, aprobado por el Gobierno, que establece como fundamentales necesidades la de realizar una planificación global en materia de tratamiento asistencial y la de integrar tal asistencia en el sistema sanitario general, esto es, en la red sanitaria pública. Por tanto, el citado Plan prevé la coordinación entre los Servicios de Salud y no contempla la creación de una red hospitalaria paralela a la actual para el tratamiento específico de los toxicómanos. En concreto, esa asistencia sanitaria se llevará a cabo prioritariamente en las Unidades de Salud Mental que actualmente se están poniendo en marcha y correrá a cargo del INSALUD.

En resumen, una vez puesto en marcha el Plan Nacional sobre drogas y cuando se desarrollen las diversas ofertas terapéuticas tendientes a lograr la reinserción social de los sujetos a toxicomanías, la Administración Penitenciaria enviará para su tratamiento a los internos que reúnan los requisitos específicos, corriendo a cargo de ese Centro directivo los costes económicos de tal tratamiento, por lo que no cabe afirmar que la posibilidad de recibir prestación asistencial en estos casos es privativa de quienes gozan de medios económicos.»

Estudiado con detenimiento el contenido de la contestación recibida, esta Institución ha dirigido una nueva comunicación al Ministerio de Justicia, insistiendo en el íntegro contenido de nuestra recomendación, por seguirse recibiendo, con frecuencia, quejas que ponen de manifiesto la situación de carencia asistencial que originó nuestro inicial escrito.

6.2. Relativas al derecho fundamental a la defensa y a la asistencia letrada

6.2.1. Sugerencia relativa al ejercicio del derecho a la defensa en el proceso de cognición.

En esta Institución han tenido entrada diversas quejas que ponían de manifiesto la posible indefensión causada a sus promoventes al haber solicitado el beneficio de la justicia gratuita en procesos de cognición en los que han resultado demandados.

Dicha indefensión se ha producido, según los interesados, ante la tardanza en la designación de Abogado de Oficio, a

pesar de haber solicitado el reconocimiento del beneficio de la justicia gratuita en la primera comparecencia efectuada ante el Juzgado, al serles notificada la iniciación del procedimiento. Esta ausencia de nombramiento inmediato de defensor ha impedido la posibilidad de comparecer debidamente en el proceso.

Al no haberse agotado, en los casos expuestos a esta Institución, todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial y no darse, por consiguiente, todos los requisitos previstos en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esta Institución no ha podido valorar la posibilidad de ejercitar la legitimación que ostenta para interponer los correspondientes recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículos 162 CE, y 29 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril).

No obstante lo cual, se ha considerado oportuno realizar un estudio de la legislación procesal vigente aplicable a estos supuestos y de la Jurisprudencia constitucional existente sobre los mismos, con objeto de determinar el alcance del problema suscitado.

En este sentido, por esta Institución se expuso a la consideración del Ministerio de Justicia una valoración de la legislación aplicable (artículo 66 del Decreto de 21 de noviembre de 1952, artículos 20 y 33 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según redacción dada por la Ley 34/84, de 6 de agosto, artículo 27 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en su redacción inmediatamente anterior a la vigente), sobre la base de las exigencias derivadas del artículo 24 CE y de la interpretación del mismo efectuada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 28/81, de 3 de julio).

Dicha recomendación concluía del siguiente modo:

«Por todo cuanto antecede y al entender esta Institución que el cumplimiento riguroso de los preceptos antes citados puede provocar situaciones injustas y no acordes con los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, sugerimos a V. E., al amparo del artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la misma, valore la conveniencia de impulsar la modificación de los preceptos antes mencionados del Decreto de 21 de noviembre de 1952 y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el sentido indicado en la Sentencia del Tribunal Constitucional y que acaba de ser expuesto.»

En su contestación, el Ministro de Justicia concluye manifestando que:

«Como posible solución se estima, en suma, que cabe, aunque no es absolutamente necesaria, la reforma del artículo 33 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en los términos apuntados.»

6.2.2. Deben, por último, recordarse las siguientes recomendaciones expuestas en precedentes apartados del presente Informe:

a) Recomendación relativa al ejercicio del derecho a la defensa en los momentos anteriores a la celebración del juicio oral.

b) Recomendación relativa al ejercicio del derecho a la

asistencia letrada en relación con los presos preventivos, mientras se encuentran en los Centros penitenciarios.

6.3. Sugerencia relativa a la percepción de determinadas cantidades por los médicos forenses en expedientes de jurisdicción voluntaria, derivados del artículo 211 del Código Civil.

En una queja recibida en esta Institución se remitía fotocopia de una tasación de costas, correspondiente a un expediente de internamiento de un presunto incapaz, al amparo del artículo 211 del Código Civil.

En dicha tasación aparecía una partida de 6.000 pesetas en favor del médico forense, como consecuencia del reconocimiento practicado al presunto incapaz.

Esta Institución estimó oportuno someter a la consideración del Ministerio de Justicia un estudio de la dispersa y abundante legislación vigente al respecto, concluyendo que la citada percepción no se ajustaba a la misma.

En la contestación recibida del Ministerio de Justicia, que había efectuado previamente una consulta al Ministerio de la Presidencia, se ha aceptado íntegramente el contenido de nuestra sugerencia.

Con posterioridad, hemos recibido una comunicación al Consejo General del Poder Judicial, recabando del mismo su colaboración en orden a dar publicidad suficiente al contenido de nuestra sugerencia, evitándose así que puedan producirse en aquel tipo de expedientes, percepciones no adecuadas a la legalidad vigente.

6.4. Sugerencias relativas al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de Registro Civil

6.4.1. De algunas quejas recibidas se desprendía que en algunos Juzgados las ejecuciones de sentencias penales condenatorias al pago de alguna indemnización eran archivadas debido a las dificultades existentes para localizar el paradero del condenado, pero sin que se hubieran efectuado las actuaciones tendentes a averiguar la posible existencia de bienes del mismo.

Por ello, después de efectuar un análisis de la legislación vigente y a la luz del artículo 24 de la Constitución española, esta Institución sometió a la consideración del Fiscal General del Estado la sugerencia de adoptar las medidas oportunas por parte del Ministerio Fiscal para evitar estas anomalías.

Por el Fiscal General del Estado se ha contestado, manifestando que «ha tomado nota» del contenido de dicha sugerencia.

6.4.2. Ante las dificultades existentes en la cumplimentación de los exhortos dimanantes de los procedimientos laborales y penales, con las consiguientes repercusiones en la ágil tramitación de dichos procedimientos y, fundamentalmente, en el derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, esta Institución, en relación con los exhortos dimanantes de la Jurisdicción laboral, sometió a la consideración del Consejo General del Poder Judicial, el hecho de que dichas dificultades se producían, principalmente, cuando los actos de comunicación judicial debían ser cumplimentados por los Juzgados de Primera

Instancia e Instrucción y por los de Distrito.

Recibida la oportuna contestación a través del Fiscal General del Estado, en ella se manifiesta que:

«Trasladamos a V. E. el contenido del escrito recibido en esta Fiscalía del Consejo General del Poder Judicial, en donde se pone de manifiesto que con fecha 11 de octubre del corriente año, se ha adoptado el acuerdo de recordar a los Presidentes de las Audiencias Territoriales, para que hagan extensivo al personal judicial de los respectivos territorios el debe» que corresponde a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción así como los de Distrito, de cumplimentar las peticiones de asistencia judicial procedente de las Magistraturas de Trabajo.»

En cuanto a los exhortos dimanantes de la Jurisdicción Penal, ante la importancia de los derechos que ante la misma se ejercitan, se remitió al Fiscal General del Estado la sugerencia siguiente:

«Sería por tanto conveniente, a juicio de esta Institución, una eficaz utilización por parte de los órganos jurisdiccionales de las facultades compulsivas previstas en el artículo 192 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, siempre valorando las circunstancias concurrentes en el caso concreto, pero sin que ello pueda determinar que queden desprotegidos los importantes intereses públicos y privados que concurren en este tipo de procedimientos. Misión ésta en la que desempeñaría un importante papel el Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad, de los derechos fundamentales y de la correcta tramitación de los procedimientos.»

6.4.3. En cuanto al funcionamiento de los órganos del Registro Civil, de las quejas recibidas y de las investigaciones practicadas ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, se desprendía que en algunos casos, no infrecuentes, se producen pérdidas de expedientes registrales al ser remitidos a otros órganos del Registro Civil.

Dada la importancia de las cuestiones que afectan al estado civil de la persona, así como las dificultades que comporta para los ciudadanos la obtención de la documentación que a dichos expedientes se encuentra unida, esta Institución sometió a la Dirección General de los Registros y del Notariado la sugerencia de que dichos expedientes fueran siempre remitidos no por correo ordinario, como es ahora la regla general, sino por correo certificado, que, al aparo de la legislación vigente, comporta mayores garantías para el administrado.

Es de lamentar que la Dirección General de los Registros y del Notariado no haya considerado oportuno aceptar esta sugerencia.

7. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984

7.1. Puede tomarse como un ejemplo de las dificultades que existen en la tramitación de las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia, la número 19/83, ya expuesta en parte, en el Informe correspondiente al

año 1984, y que se refería a una presunta paralización de un proceso penal abierto en el año 1979, como consecuencia de un accidente de circulación.

Iniciada nuestra investigación ante la Fiscalía General del Estado el 25 de agosto de 1983, por ésta se remitió el correspondiente informe el 17 de octubre del mismo año.

Al desprenderse del mismo una aparente inactividad, tanto del Juez instructor de las diligencias como del miembro del Ministerio Fiscal constituido en el concreto procedimiento, con fecha 26 del mismo mes y año, solicitamos del Fiscal General del Estado una ampliación de su informe, así como el traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial, en lo que atañía al instructor, traslado que fue efectuado por el Fiscal General del Estado el siguiente 4 de noviembre.

Al no recibirse la contestación solicitada, fue recordada su remisión el 30 de mayo de 1984, informando la Fiscalía General del Estado, con fecha 5 de agosto de 1984, que el Consejo General del Poder Judicial le había comunicado la incoación de las correspondientes diligencias informativas.

Ante la tardanza en la remisión de nueva información sobre lo inicialmente solicitado, se recordó su remisión con fecha 18 de septiembre de 1984.

La Fiscalía General del Estado respondió el 19 de abril de 1985, comunicando a esta Institución que había solicitado al Consejo General del Poder Judicial informe sobre el resultado de las diligencias incoadas por su Sección Disciplinaria y que había ordenado al Fiscal Jefe correspondiente, una información más amplia acorde con nuestro inicial escrito.

El Fiscal General del Estado nos dio luego traslado de una comunicación del Consejo General del Poder Judicial, en la que simplemente se exponía el sobreseimiento y archivo de las diligencias informativas iniciadas como consecuencia de nuestra intervención, pero sin esclarecimiento alguno de esa decisión.

En cumplimiento de su deber constitucional, esta Institución ha vuelto a solicitar recientemente del Fiscal General del Estado, por escrito, información acerca de las causas que motivaron la aparente inactividad del Ministerio Fiscal en el concreto procedimiento al que se refería el promovente, y (haciendo uso de la facultad que reconoce al Defensor el artículo 13 de nuestra Ley Orgánica reguladora), se le pide que valore la conveniencia de solicitar del Consejo General del Poder Judicial un informe complementario sobre las razones que motivaron la inactividad del instructor y que han generado el archivo de las diligencias informativas, inicialmente incoadas a nuestra instancia, por su Sección Disciplinaria.

7.2. En análogo sentido puede también destacarse la tramitación de la queja número 28.942/83, en la que el promovente manifestaba a esta Institución que un sumario iniciado en el año 1977 por presunto delito de injurias, después de elevado por el instructor a la Audiencia, aún no había concluido.

Iniciada la oportuna investigación ante el Fiscal General del Estado, por éste se respondió el 24 de octubre de 1984; y de su informe se confirmaba que habían transcurrido siete años desde la iniciación de la causa hasta su terminación por sentencia en mayo de 1984.

Al no reflejarse en dicho informe las causas que habían

motivado tan grave demora, con fecha de 20 de febrero de 1985 esta Institución solicitó del Fiscal General del Estado valorase la conveniencia de dar, traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial, para que por éste, se informase sobre dichas causas, las concretas de ese procedimiento o las generales de la situación del Organismo jurisdiccional afectado, que hubieran determinado el grave retraso antes mencionado, así como de las medidas que pudieran ser adoptadas al respecto.

En marzo de 1985 el Fiscal General del Estado dio traslado de nuestro escrito al Consejo y el 9 de octubre siguiente el Fiscal General nos comunica que el informe definitivo del Consejo se encuentra pendiente de una información solicitada al Ilmo. Sr. Presidente de la Audiencia Provincial.

Posteriormente (ya en enero de 1986) se ha recibido la contestación definitiva del Consejo General del Poder Judicial, a través del Fiscal General del Estado, en la que se pone en nuestro conocimiento que la Comisión Disciplinaria del mismo ha acordado el sobreseimiento y archivo, puesto que la posible demora no puede atribuirse a ningún funcionario »

A la vista del contenido de dicha respuesta esta Institución ha vuelto a solicitar información sobre las causas que motivaron la tardanza de siete años en tramitar el sumario que afectaba al promovente de la queja.

Como doloroso corolario de lo expuesto, debe volver a destacarse la lentitud y las dificultades que se producen en la tramitación de cada una de las quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia, derivadas, entre otras causas, de las limitaciones impuestas por la Ley Orgánica, que rige nuestras actuaciones en esta materia (artículos 13 y 17.2), y que generan, en la práctica, una pérdida de la eficacia y operatividad que deben caracterizar todas las investigaciones de esta Institución.

8. Problemática general del área

8.1. El seguimiento en la tramitación de las quejas correspondientes a los años 1983 y 1984 que, como acaba de verse, se caracteriza por su lentitud y dificultad, obligan a hacer una breve valoración sobre las repercusiones que, en la práctica diaria de nuestra actividad, ha tenido la previsión contenida en el artículo 13 de nuestra Ley orgánica reguladora que, como ya es sabido, es el precepto que precisa el cauce a seguir cuando se reciben quejas de los ciudadanos que afectan al funcionamiento de la Administración de Justicia.

Como ya se expuso en el informe correspondiente al año 1984, las investigaciones que esta Institución realiza cuando recibe quejas relativas al mal funcionamiento de la Administración de Justicia, debe desarrollarlas a través del Ministerio Fiscal, según dicho precepto.

Este cauce continúa generando en la práctica una pérdida de la eficacia e inmediatez que deben caracterizar toda la actividad de esta Institución.

Si bien durante el año 1985 los informes elaborados por la Fiscalía General del Estado lo han sido con mayor rapidez, su contenido esencial no ha sido siempre todo lo completo que la respuesta a las quejas requería.

En muchos supuestos, ha sido necesaria la continuación de nuestra investigación con nuevos y diversos escritos para poder tener conocimiento de la situación real expuesta en la queja, así como de las causas que la habían motivado y de sus posibles soluciones.

La lentitud y dificultad de nuestras investigaciones, con la consiguiente pérdida de eficacia, ha tenido, también como causa el hecho de que, en algunos supuestos, las quejas se refieren, bien desde un principio, bien como consecuencia del curso de la investigación, a materias que son de la exclusiva competencia del Consejo General del Poder Judicial, debiendo, sin embargo, ser investigadas, en todo caso, a tenor de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, a través de la Fiscalía General del Estado, con la consiguiente carencia de intermediación.

Este carácter indirecto de nuestra actividad ha determinado, en muchos casos, que, como consecuencia del gran número de escritos que genera cada queja, se haya producido una abstracción o simplificación de los fundamentos de la misma, de tal manera que la respuesta que finalmente se ha obtenido no afecta a todas las cuestiones inicialmente planteadas.

8.2. Una vez expuestas las consideraciones anteriores sobre el cauce formal de tramitación de las quejas relativas al funcionamiento de La Administración de Justicia, conviene ahora realizar una breve recapitulación sobre la situación general de dicha parcela de la Administración Pública, tal y como se desprende del conjunto de las investigaciones efectuadas por nuestra Institución, que acaban de ser expuestas.

Infelizmente, el actual funcionamiento de la Administración de Justicia no es todavía el adecuado a los postulados del Estado Social y democrático de Derecho que nuestra Constitución configura.

Como ha sido insistentemente expuesto, el anormal funcionamiento de muchos de los órganos jurisdiccionales no puede ser valorado exclusivamente como una cuestión de eficacia en la prestación de un servicio público, sino que deben tenerse presentes sus graves repercusiones no sólo en el derecho fundamental a obtener una tutela judicial efectiva, sino en todo el entramado de derechos y valores que nuestra Constitución reconoce a los ciudadanos y cuya protección encomienda precisamente a los Jueces y Tribunales.

Es por ello por lo que en el presente informe, aun a riesgo de romper el necesario orden lógico en la exposición, se ha pretendido otorgar una especial relevancia a las graves repercusiones que el anormal funcionamiento del servicio público de la Justicia produce en los órdenes jurisdiccionales penal y laboral.

La libertad y las necesidades materiales primarias constituyen motivo suficiente para exigir el funcionamiento eficaz de los servicios del Estado que en ellas inciden. Deben, pues, los citados órdenes jurisdiccionales merecer una atención prioritaria en la actividad que la Administración desarrolla en relación con el servicio público de la Justicia.

Esta importancia de la actividad que se desarrolla a través de la Administración de Justicia, piedra angular de todo Estado de Derecho, requiere igualmente un eficaz funcionamiento de sus servicios de inspección, los cuales, dimanantes del Organismo legitimador y garante de la

independencia judicial, deben otorgar a los órganos jurisdiccionales con su constante actividad de control, su auténtica legitimación de ejercicio.

Esta Institución ya expresó en su anterior informe a las Cortes Generales, su reconocimiento del esfuerzo realizado en los últimos años en esta materia, esfuerzo que está mejorando múltiples aspectos de este esencial servicio público: racionalización de su estructura, reformas procesales, aumento de plantillas, creación de nuevos Juzgados, etc. No obstante, la situación actual de la Administración de Justicia se encuentra aún lejos del modelo que de la misma diseña nuestra Constitución, existiendo incluso casos de grave alejamiento de la misma.

Es, pues, imprescindible, el rápido desarrollo de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial y de los mecanismos por ella previstos para una mejor organización estructural y territorial de los órganos jurisdiccionales y conseguir su adaptación a las modernas exigencias de nuestra sociedad.

Este esfuerzo, que necesariamente debe continuar, requiere, pues nuestra Constitución así lo exige, la colaboración de todas las Instituciones y Administraciones públicas que se encuentran en relación con los Juzgados y Tribunales, sin cuya actuación diligente no podrá avanzarse en la profundización de los valores que nuestra Constitución predica de la Administración de Justicia.

Y por último, no puede dejar de insistirse en el presente informe, como ya se hizo en el correspondiente al año 1984, en la imperiosa necesidad de que en los órganos jurisdiccionales se respete puntualmente el principio de intermediación, único medio a través del cual los ciudadanos pueden sentir sus derechos e intereses efectivamente tutelados por los miembros del Poder Judicial, tal y como prescribe el artículo 24 de la Constitución.

IV. AREA DE LOS MINISTERIOS ECONOMICOS

1. Síntesis de su ámbito de competencias

Corresponde a este Area el estudio y la tramitación de las quejas referidas a cuestiones de la competencia de:

a) Ministerios de Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación e Industria y Energía, así como de los Organismos Autónomos, Entidades y Empresas estatales de ellos dependientes.

b) Consejerías correspondientes de las Comunidades Autónomas, Entidades y Organismos adscritos.

2. Temas fundamentales planteados como consecuencia de las investigaciones realizadas durante el año de 1985

2.1. Ministerio de Economía y Hacienda

2.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

La mayoría de las quejas admitidas a trámite y formuladas lo han sido por las demoras en resolver las peticiones de los administrados, referidas, fundamentalmente, a devoluciones de cantidades retenidas por dicho impuesto.

Las Delegaciones de Hacienda, a quien se requirió la

oportuna información, respondiendo correctamente y con prontitud, resolviendo las cuestiones citadas.

a) Queja número 393/85

Devolución de retenciones sobre las prestaciones por desempleo. Se solicitaba en esta queja que, a tenor de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 1983, el Ministerio de Economía y Hacienda devolviera de oficio o a instancia de parte las retenciones efectuadas, con independencia de que se efectuara o no la declaración sobre la renta, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de cinco años, y que, también, de oficio o a instancia de parte, se confirmaran o rectificaran expresamente las autoliquidaciones presentadas por los trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo, a los que se les hubiera retenido cantidades por dicho impuesto.

Requerida por el Defensor del Pueblo la oportuna información sobre el particular, se contestó por el excelentísimo señor Ministro de Economía y Hacienda en los siguientes términos:

«El Ministerio de Economía y Hacienda procedió en su momento a establecer la inmediata ejecución en sus propios términos de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo de 7 de junio de 1983, por la que se declaraba la improcedencia de practicar retenciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre las prestaciones de desempleo. A tal efecto, dictó la Orden Ministerial de 16 de enero de 1984 y, a partir de ese momento, dejaron de practicarse las retenciones en las referidas prestaciones de desempleo.

La complejidad de las situaciones a que daba lugar, según los casos, las cantidades retenidas con anterioridad a la ejecución de la Sentencia hizo que el Ministerio aprobara y publicara la Circular de 23 de octubre de 1984 con objeto de unificar los criterios a seguir en la tramitación y gestión de las devoluciones.

En relación con el contenido del escrito de queja debe recordarse que las retenciones son pagos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (o de las Sociedades) y no constituyen actos de gestión tributaria. La declaración por este Impuesto se efectúa en régimen de autoliquidación (artículo 36 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre). Por ello, únicamente mediando aquella declaración puede determinarse si la suma de las cantidades retenidas en la fuente —y las ingresadas a cuenta— excede de la cuota resultante y da derecho, por tanto, a la devolución de oficio que legalmente corresponda.

Mediando autoliquidaciones, los sujetos pasivos sólo pueden impugnarlas en vía económico-administrativa previa solicitud a los órganos de gestión tributaria de la confirmación o rectificación de las mismas en los plazos y condiciones que señala el artículo 121 del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por el Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto.

Por otra parte, en ausencia de actos de liquidación provisional sobre los datos consignados en la declaración por el Impuesto sobre la Renta o de ulteriores actuaciones inspectoras por parte de la Administración Tributaria (las entidades gestoras del seguro de desempleo que practicaron

las retenciones sobre las prestaciones de subsidio de desempleo no lo son), ni cabe recurso de reposición ni median los supuestos establecidos en los artículos 153 a 159 de la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963, para proceder a la anulación o revisión de oficio.

En definitiva, el criterio seguido por el Ministerio de Economía y Hacienda en la Orden Ministerial de 16 de enero de 1984 y Circular de la Secretaría General de Hacienda, de 23 de octubre del mismo año, pretende aplicar la normativa vigente con la máxima amplitud posible en favor de los contribuyentes al entender aplicable al caso, con la mayor flexibilidad, la norma que se considera puede extender y generalizar, en la vía de gestión tributaria, la práctica de las devoluciones procedentes, esto es, el referido artículo 121 del Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto.

En todo caso, debo significarle a V. E. que son los contribuyentes quienes deben instar la revisión de su declaración-liquidación para, a partir de ella, obtener, en su caso, la devolución correspondiente. No puede imponerse un deber u obligación general a la Administración en este sentido.

Asimismo, importa destacar la limitación sancionada en el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo que dispone que “la estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma, limitación obligada para salvaguardar la garantía de las relaciones Administración-administrado, especialmente delicadas en el campo de la Hacienda Pública.

Son, pues, razones basadas en el principio de seguridad jurídica las que establecen el cauce adecuado para impugnar las autoliquidaciones, debiendo recordar que es la propia norma jurídica —en este caso el Reglamento de Procedimiento para las Reclamaciones Económico-Administrativas, artículo 121— la que establece unos plazos preclusivos para la impugnación que el propio Ministerio de Economía y Hacienda debe respetar escrupulosamente.»

Esta Institución es consciente de la complejidad de las situaciones, como se hace constar en la anterior información, a que dan lugar, según los casos, las cantidades retenidas con anterioridad a la ejecución de la indicada sentencia del Tribunal Supremo.

No obstante y aun cuando se informa que se ha intentado aplicar con la máxima amplitud posible la normativa vigente en favor de los contribuyentes, sin embargo, se deduce de la repetida información una aplicación rigurosa de las normas que se citan, teniendo en cuenta:

a) Que si las retenciones de las cantidades percibidas por desempleo se efectuaban en virtud de lo dispuesto en el apartado 1) del artículo 41 del vigente Reglamento del Impuesto, este apartado se declara nulo de pleno derecho por la referida Sentencia de 7 de junio de 1983.

b) Que existen casos en que muchos desempleados que percibieron el correspondiente subsidio no efectuaron la correspondiente declaración de la renta, por no tener obligación legal de hacerlo, o bien porque estimaron que a tenor de la citada Sentencia no debían de hacerlo, con un

criterio equivocado por su probable- desconocimiento de la legislación fiscal. En ambos casos, estaban imposibilitados los contribuyentes para instar la revisión de la declaración.

e) Que, igualmente y por posible desconocimiento de la normativa fiscal, existen casos en los que no se ha solicitado la confirmación o rectificación de la autoliquidación, en los plazos previstos, con la consiguiente pérdida del derecho a la devolución correspondiente.

Por todo ello y en atención a la finalidad social de las prestaciones de desempleo, así como de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Española, sería aconsejable la revisión de los criterios expuestos en la información del Ministerio de Economía y Hacienda y, dentro de la vigente normativa, extender al máximo las devoluciones de las retenciones efectuadas sobre las prestaciones por desempleo.

b) Queja número 13.450/85

Silencio administrativo. La Delegación de Hacienda de Madrid no contestaba a la petición del interesado para que se le devolviesen las retenciones efectuadas de las prestaciones que percibió por subsidio de desempleo en los años de 1979, 1980 y 1981.

Por lucha Delegación de Hacienda se informó a esta Institución lo siguiente:

« 1. Que, en efecto, la reclamación fue formulada el 7 de junio de 1984.

2.º Que la Circular de la Secretaría General de Hacienda de 23 de octubre de 1984, sobre procedimiento para realización de devoluciones por prestaciones de subsidio de desempleo, establece:

“Las Delegaciones de Hacienda tramitarán las solicitudes de revisión por tal motivo de las autoliquidaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas presentadas después de seis meses y antes de transcurrir un año desde la fecha de presentación por el contribuyente de la referida declaración-autoliquidación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121.1 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas de 20 de agosto de 1981.”

3.º Al no concurrir las circunstancias previstas en dicha Circular, y en cumplimiento de su apartado 1.1.6, se ha procedido al archivo de las actuaciones.»

El apartado 1.1.6 de la expresada Circular de la Secretaría General de Hacienda establece: «Las solicitudes de revisión o devolución que no incidan en los supuestos o no reúnan los requisitos señalados en los anteriores apartados 1.1.1 y 1.1.2 serán archivadas sin más trámite en la Oficina de Relaciones con los Contribuyentes».

La Institución del Defensor del Pueblo no considera acertado el anterior criterio, y con el debido respeto estima que debe procederse a su modificación, teniendo en cuenta el artículo 70 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo sobre la obligación de resolver por parte de los Organismos de la Administración del Estado y de dictar

resolución expresa, de acuerdo con el artículo 94.3 de dicha Ley y el artículo 103.1 de la Constitución Española.

2.1.2. Contribución Territorial Urbana

Queja número 3.482/83

Retraso en resolver la reclamación formulada ante la Delegación de Hacienda de Madrid por desacuerdo con los valores catastrales asignados a una finca urbana. Efectuadas las investigaciones oportunas ante dicha Delegación, fue resuelta favorablemente la expresada reclamación.

Queja número 16.096/84

Demoras en la devolución solicitada de la cantidad indebidamente pagada por error. Traslada la queja a la Delegación de Hacienda de Ciudad Real se resolvió favorablemente.

Queja número 12.457/84

Por la Delegación de Hacienda de Madrid se resuelve favorablemente la petición del reclamante para el cambio de titularidad en la Contribución Territorial Urbana. La demora en atender dicha petición motivó la admisión a trámite de la queja.

Quejas números 14.122/85, 1.510/85 y 7.037/85

Se denuncian las demoras de la Administración en resolver las reclamaciones de los interesados para que se rectificaran los errores observados. Iniciadas las correspondientes investigaciones cerca de las Delegaciones de Hacienda de Castellón y de Madrid, se resuelven favorablemente aquellas reclamaciones.

2.1.3. Pensiones especiales como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil española

a) Han seguido recibándose quejas, aunque en número menos elevado que en años anteriores, que demuestran los grandes retrasos por parte de la Dirección General de Gastos de Personal en resolver los expedientes de pensiones especiales. Tales retrasos se refieren, especialmente, a los recursos de reposición y a las revisiones de lesiones por el Tribunal Médico.

Respecto al problema de los Tribunales Médicos, se efectuó la oportuna recomendación al Ministerio de Sanidad y Consumo con fecha 14 de junio de 1984, que se hizo constar en el Informe de ese año presentado a las Cortes Generales.

En escrito de 6 de marzo de 1986, la Secretaria General Técnica nos comunicó que, con el fin de acelerar en lo posible la tramitación de los expedientes pendientes de revisión, se ha reestructurado el Tribunal Médico Central, designando Presidente y dos Vicepresidentes, así como quince Vocales.

No obstante, ha de insistirse, una vez más, en la necesidad de que se aborde definitivamente el problema de que se trata, con la adopción de medidas que permitan a dicha

Dirección General de Gastos de Personal la rápida y urgente resolución de esta clase de expedientes. Ha de tenerse en cuenta, además, el considerable retraso de este Centro directivo en resolver los expedientes de pensiones al amparo de la Ley 37/1984, lo que motiva una pertinente «recomendación» al final del resumen de este Área.

b) Consideraciones sobre el funcionamiento de la expresada Dirección General de Gastos de Personal

La carencia de medios agrava la situación de este Centro directivo no sólo para resolver en plazo razonable las peticiones de los ciudadanos, sino para facilitar, en el plazo preceptuado en el artículo 18 de nuestra Ley Orgánica, los informes requeridos, lo que ha obligado al Defensor del Pueblo a reiterar dichos requerimientos de informe.

Igualmente aquella situación se pone de relieve en las recientes informaciones facilitadas por esta Dirección General, ante la demora, a veces muy superior al año, en resolver los recursos de reposición, indicándonos que se encuentran pendientes de resolución expresa y que los interesados, por ello, pueden iniciar el procedimiento económico-administrativo, de acuerdo con el Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, que reglamenta el recurso de reposición previo al económico-administrativo.

Teniendo en cuenta el artículo 103.1 de la Constitución, así como la obligación de resolver de la Administración, no pueden admitirse tales retrasos, generalizados y sistemáticos, con los perjuicios que conlleva para los administrados.

Todo ello pone de relieve la falta de una decidida voluntad, para dar solución a esta preocupante situación, que viene arrastrándose desde años anteriores.

2.1.4. Tribunales Económico-Administrativos

Igualmente la causa de las quejas contra estos Tribunales es el considerable retraso en resolver las reclamaciones presentadas por los ciudadanos.

El mayor número de esas quejas se refieren a retrasos del Tribunal Económico-Administrativo Central. Ello pone de manifiesto la necesidad de que se dote de los medios necesarios a este Tribunal, para La pronta resolución de las reclamaciones presentadas, dado el muy elevado número de éstas.

Aun cuando es cierto que en varios casos ha existido demora en facilitarnos las informaciones requeridas, puede deberse, según los contactos personales mantenidos con dicho Tribunal Económico-Administrativo, a que espera poder dictar los acuerdos correspondientes para comunicárnoslos.

2.1.5. Otras cuestiones

a) En materia de seguros, se han formulado diversas quejas ante retrasos en decidir por parte de la Dirección General de Seguros o por el Consorcio de Compensación de Seguros, y tras las gestiones realizadas por nuestra Institución, se ha logrado una solución favorable. En esta materia, el mayor número de quejas versa sobre situación de las Entidades de Seguros en liquidación, remitiéndose a los interesados a la Comisión Liquidadora de Entidades

Aseguradoras, a cuyo Director Gerente, se ha visitado personalmente para conocer la actividad y planes de dicha Comisión, así como la situación de las entidades en liquidación.

b) En la queja número 2.985/83, los interesados manifiestan su disconformidad con la actuación de la Administración y con el Reglamento, aprobado por Orden Ministerial de 29-4-1982, por el que ha de regirse la explotación de la Dehesa de Castilseras, de Almadén (Ciudad Real), tanto por no haber tenido a los beneficiarios en cuenta al aprobarse el Reglamento, como por la extinción de los derechos a futuros beneficiarios y posibilidades de rescate de los existentes, en contra todo ello del contenido del Breve Pontificio de 11 de agosto de 1978, que donó dicha Dehesa al Tesoro. A la vista de los amplios informes facilitados, a requerimiento de esta Institución, por la Dirección General del Patrimonio del Estado, y por «Minas de Almadén y Arrayanes, S. A.», no se observa actuación irregular administrativa.

c) La queja número 21.849/84, sobre la deficiente situación, de las viviendas del Poblado de Canfrán-Estación (Huesca), propiedad del Estado, fue resuelto favorablemente, según información facilitada por la Delegación de Hacienda de Huesca, a quien nos dirigimos sobre el particular.

d) Finalmente, en la queja número 1.381/84, se planteaba el problema del reingreso en Tabacalera, S. A., de una empleada, excedente voluntaria, informando esta Sociedad de la imposibilidad del reingreso por falta de puestos de trabajo en la categoría de la interesada; no obstante se estudia una fórmula que solucione, con carácter general, casos similares.

2.2. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

2.2.1. Concentración parcelaria

Una gran parte de las quejas formuladas sobre materias de la competencia de dicho Ministerio se refieren a problemas de concentración parcelaria.

Los reclamantes plantean fundamentalmente desacuerdos con la actuación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, sobre calidades y cuantías de las fincas adjudicadas, en relación con las aportadas.

La tramitación de estas quejas pone de relieve la mayoría de las veces que los interesados no ejercitaron en los plazos legales previstos los recursos procedentes contra los acuerdos sobre las distintas fases de las concentraciones parcelarias, o bien, que resueltos los correspondientes recursos de alzada, no recurren a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Queja número 23.422/83

Planteaban los interesados su desacuerdo con el proceso de concentración parcelaria de Santibáñez de Zaragoza (Burgos), por estimarla injusta en cuanto a la calidad y cuantía de las fincas de reemplazo adjudicadas.

De la información facilitada por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, a requerimiento del Defensor del Pueblo, no se aprecia una actuación irregular de la Administración, por cuanto el Acuerdo de concentración adquirió firmeza una vez resueltos los recursos de alzada

formulados en 7 de junio de 1979, sin que se acudiera por los interesados a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Queja número 8.780/84

Se exponía el retraso por parte del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario en entregar la escritura correspondiente a un lote de la finca «Coto Redondo», de Medina Voltoya, que se otorgó en 1968. Por dicho Organismo se informa a esta Institución que, subsanados los defectos observados en el Registro de la Propiedad, cuando se realice la inscripción, se entregaría inmediatamente al colono propietario.

Queja número 7.863/83

Planteaba el desacuerdo con la exclusión de la concentración parcelaria de una finca rústica de su propiedad. Por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario se nos informó de la imposibilidad de atender esta reclamación, al estar concluido el proceso de concentración, cuyo Acuerdo fue firme en 1972.

Queja número 13A31/84

Planteaban los interesados su desacuerdo con las bases de concentración parcelaria de la zona de Martiago (Salamanca). Se informa a esta Institución por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario que, ante el elevado número de afectados que ha formulado reclamaciones, se ha optado, dialogando con todos los propietarios, por no avanzar en el expediente de concentración hacia la fase definitiva del Acuerdo, así como por no dar ningún paso que pueda consolidar perjuicios a dichos propietarios, estando en la mejor disposición de estudiar todos los reajustes necesarios y adoptar todas las medidas precisas con la participación y colaboración de todos los propietarios.

Con la anterior información y a la vista de la actitud del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, se considera que son atendidas las reclamaciones de que se trata, iniciándose la adecuada vía para poder solucionar los problemas iniciales.

Queja número 2.009/84

El interesado expresaba disconformidad con las fincas de reemplazo, por considerarlas de inferior calidad que las aportadas, así como con las mediciones de alguna de dichas fincas, de las que no poseía planos.

Se informa por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, que el Acuerdo de concentración de que se trata adquirió firmeza el 3-9-1982, sin que se formulara recurso alguno por el interesado, siendo su reclamación extemporánea. No obstante, no existen inconvenientes en facilitar al interesado los planos de sus fincas y de las colindantes para que pueda comprobar su superficie y la colocación de mojones.

Del contenido de la información facilitada, no se aprecia actuación irregular administrativa.

2.2.2. Otros temas

a) Parque Nacional de Doñana

Queja número 25.154/83

Planteaban los interesados miembros de una Cooperativa Ganadera:

a) Su desacuerdo con la regulación legal del Parque Nacional de Doñana por las limitaciones que su uso comporta al libre ejercicio de la propiedad.

b) Recuperación a través de esta Institución de 10.000 hectáreas de marismas como propiedad comunal, y que figuran inscritas como bienes de propios del Ayuntamiento de Hinojos, y

c) Requerir a la Administración la puesta en marcha de la transformación de 1.817 hectáreas expropiadas a dicho Ayuntamiento de Hinojos.

Respecto a ello, por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, se informó a esta Institución:

«1.º Efectivamente, el Estatuto Jurídico de un Parque Nacional supone una limitación en el uso de los recursos naturales existentes en el mismo, en acuerdo con la reglamentación que se establezca en el Plan Rector de Uso y Gestión que se formule para el mismo.

2.º No obstante, tanto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, como en la específica Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana, se establece que cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, será objeto de indemnización.

3.º En consecuencia, desde el año 1980, ICONA viene abonando al Ayuntamiento de Hinojos cantidades en concepto de indemnización por limitación de aprovechamientos en la finca “Marisma Gallega”, propiedad de dicho Ayuntamiento e incluida en el Parque Nacional.»

Igualmente por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) se informó en síntesis:

«Que en el momento actual se ha redactado un “Estudio de las tierras de la zona regable afectadas por el Real Decreto 357/1984”, en el que figuran como tierras “exceptuadas” las 1.817 hectáreas del Ayuntamiento de Hinojos, y que ha sido remitido al Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria.

Como consecuencia de lo anterior, al no ser objeto de transformación las tierras expropiadas al Ayuntamiento de Hinojos, este Ayuntamiento podrá ejercitar, al amparo de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, el derecho de reversión y recobrar la superficie expropiada.»

Esta Institución consideró correctas las informaciones facilitadas por dichos Organismos y las trasladó a los interesados, a quien se indicó que consultaran con un Abogado en libre ejercicio profesional, respecto a la recuperación como propiedad comunal de las hectáreas

indicadas.

b) Exportaciones de vinos

Queja número 4.034/83

El interesado exponía la situación, a su juicio injusta, en que se encuentra la mayoría de las Bodegas de Jerez, respecto a la exportación de vinos, como consecuencia de la Orden de 2 de mayo de 1977, al limitar ésta la cuantía de las exportaciones y contener excesivas exigencias para que los fabricantes puedan exportar.

Al objeto de conocer la situación de la cuestión suscitada, esta Institución se dirigió al Instituto Nacional de Denominaciones de Origen, quien nos informó, en síntesis:

«1.º La Orden del Ministerio de Agricultura de fecha 2 de mayo de 1977, publicada en el “Boletín Oficial” del

12 de mayo, que reglamenta las Denominaciones de Origen Jerez-Xérès-Sherry y Manzanilla-Sanlúcar de Barrameda ha sido aprobada, como en todas las demás Denominaciones de Origen, a propuesta previa del propio Consejo Regulador.

La composición de los Consejos Reguladores está regulada por la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, denominada Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, por el Decreto 835/72, de 23 de marzo, que reglamenta aquélla, por el Real Decreto 2004/79, de 13 de julio, y legislación complementaria.

El nombramiento de los Vocales del Consejo regulador se lleva a efecto después de un proceso electoral absolutamente democrático, regulado por el Real Decreto citado en último lugar y legislación complementaria.

Por todo ello queda desvirtuada la acusación de que el Reglamento es perjudicial para los intereses del sector. El artículo 32, que se invoca particularmente en esta queja, es el que establece los cupos de ventas de las bodegas inscritas, que se considera fundamental para mantener los tiempos de crianza necesarios, a fin de que los vinos protegidos mantengan el nivel de calidad tradicional.

2.º Para superar la crisis que se inició en el sector en pasadas campañas, ha sido adoptado un acuerdo por el Consejo de Ministros en su reunión de 24 de agosto de 1983, que contempla un régimen especial de reposición para las exportaciones de vino de Jerez, la compensación parcial de los costes financieros de inmovilización del vino de crianza de Jerez, la reconversión del viñedo hasta un límite de 1.500 hectáreas, dotaciones a través del INFE para la promoción exterior del vino de Jerez, la creación de un fondo operacional para ayuda a los excesos de vino de crianza, entre otras medidas de la mayor importancia previstas en el documento de Directrices y Líneas de actuación del Plan de Reestructuración para el Marco de Jerez.

A la vista de la anterior información no se aprecia actuación irregular de la Administración, refiriéndose el problema, fundamentalmente, a la política económico-agraria.

c) Harinas panificables

Queja número 17.542/84

Planteaba los perjuicios que para el Sector de Fabricantes de Harina de España supone la actuación de la Administración ante el posible incumplimiento del Real Decreto 1032/84, regulador de la Campaña Cerealista

1984/1985. Y se solicitaba la libertad de precios para las harinas panificables o, alternativamente, la revisión de los precios autorizados, y la inmediata venta del trigo en poder del SENPA.

Esta Institución solicitó las oportunas informaciones de los siguientes Organismos:

a) Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA), quien informó:

«Que efectivamente, desde la segunda semana del mes de agosto de 1984, el precio testigo del trigo blando Tipo II ha superado el 97 por ciento del precio indicativo, por lo que se adoptaron las medidas previstas en la regulación de la campaña 1984/85, disponiéndose la cancelación de los créditos constituidos en forma de depósitos reversibles y la venta de trigo por parte del SENPA.

Que, con fecha 28 de septiembre de 1984, el Comité Ejecutivo y Financiero de este Organismo autorizó la venta de 145.000 toneladas de trigo, de las cuales 125.000 toneladas eran de trigo blando y 20.000 toneladas de trigo duro.

Que teniendo en cuenta la situación del abastecimiento de la industria de fabricación de harina debido a que los elevados precios del maíz de importación han favorecido el destino de trigo a la alimentación animal, el Comité Ejecutivo y Financiero en su reunión del 22 de enero de 1985 encomendó al SENPA una segunda subasta de 125.000 toneladas de trigo blando y 20.000 toneladas de trigo duro. -

Que considerando la escasez de trigos extensibles en el mercado y el hecho de que la mayor parte de las existencias de trigo del SENPA son del Tipo 1 que son menos necesarios para la fabricación de harinas, con fecha 13 de febrero actual se ha aprobado una nueva subasta por la misma cantidad que las anteriores de las existencias en poder del SENPA y la elevación al Gobierno de una Moción para autorizar al SENPA La importación de hasta 600.000 toneladas de trigo blando, de las cuales 200.000 toneladas se importarán con carácter inmediato, encomendando especialmente que sea trigo que reúna las características de extensibilidad que en los momentos presentes demanda la fabricación de harinas.

b) Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), quien informa en términos similares al FORPPA, indicando, además, que por efecto de la primera venta efectuada por el Servicio Nacional de Productos Agrarios, descendió en 0,02 pesetas/kilogramo el precio testigo de trigo blando, en la semana del 10 al 15 de diciembre de 1984, y en 0,54 pesetas/kilogramo en la semana del 17 al 22 de diciembre de 1984. Por efecto de la segunda venta, el precio testigo de referencia bajó 0,19 pesetas/kilogramos en la semana del 11 al 16 de febrero de 1985 y, en todo caso, los efectos de las ventas efectuadas se reflejan, además, en una minoración de

la pendiente de crecimiento de los precios del trigo.

e) Junta Superior de Precios, quien concluye la información facilitada, en el sentido de que los escritos sobre el tema de que se trata, fueron siempre tramitados en la forma legalmente prevista, habiendo dado cuenta del problema suscitado a otras instancias y se han adoptado algunas decisiones en el sentido solicitado por la Asociación de Fabricantes de Harinas.

Esta Institución dio por finalizadas sus actuaciones, al no apreciar infracciones jurídicas, explicando al interesado que en lo concerniente a materias de política económica, no podíamos intervenir.

d) Venta de azúcar para exportación

Queja número 803/85

Se solicitaba por un Diputado del Congreso la iniciación de una investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus Agentes, en relación con la concesión de 70.000 toneladas de azúcar a una empresa por parte del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA).

A requerimiento de esta Institución, el FORPPA nos remitió la información y documentación correspondientes. A la vista de todo ello y tras un detenido examen, la cuestión planteada se centraba en determinar:

1.º La verdadera naturaleza jurídica de las operaciones que, como la presente, se realizan por el FORPPA y si, en su caso, deben de acomodarse, no sólo en su preparación, sino también en la adjudicación definitiva, como acto formal de la aceptación administrativa, por medio del cual se alcanza el concierto de voluntades perfeccionándose el contrato, a cuanto se dispone en la Ley de Contratos del Estado, de 17 de marzo de 1973 y en el Reglamento General de Contratación, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, y

2.º Si como consecuencia de la actuación del FORPPA se han llegado a producir los correspondientes perjuicios económicos, en el supuesto de no haberse ajustado su gestión económico-financiera a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Dada la naturaleza de ambas cuestiones planteadas se estimó, en principio, que entraban dentro de la competencia del Tribunal de Cuentas, a tenor de lo establecido en los artículos 1, 29 y 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, reguladora de este Tribunal.

Por ello, solicitamos del expresado Tribunal de Cuentas nos informase al respecto, habiéndonos comunicado que, efectivamente, estaba en trámite avanzado la emisión del oportuno informe para elevarlo a las Cortes Generales, sobre procedimiento y eficacia seguidos en la adjudicación de 70.000 toneladas de azúcar por el FORPPA.

En consecuencia, al estar conociendo sobre el particular el indicado Tribunal de Cuentas, consideramos que debíamos dar por finalizadas las actuaciones iniciadas al efecto.

2.3. Ministerio de Industria y Energía

Las quejas formuladas en materias de la competencia de

este Ministerio presentan un porcentaje muy pequeño del total de las habidas en el Area.

No obstante, se han formulado en 1985 tres quejas (9.158/85, 8.293/85 y 9.337/85) contra el Instituto Nacional de Industria, por la gran demora en el pago de servicios realizados de transporte de materiales y montaje de «stands» en ferias internacionales. Se informó por dicho Instituto que la causa de aquella demora, era la existencia de actuaciones judiciales pendientes contra el Jefe del Departamento de Ferias y Exposiciones, por lo que no pudo darse cumplimiento al trámite administrativo necesario para abonar los servicios, en cuya recepción participó dicho Jefe.

Respecto a la queja 8.293/85, esta Institución expresó su disconformidad con la decisión de dicho Instituto Nacional de Industria teniendo en cuenta que en la recepción de los trabajos participó, además del indicado Jefe del Departamento de Ferias y Exposiciones, el Subdirector Comercial. Por lo cual, y sin perjuicio de aquellas actuaciones judiciales, una vez comprobada la efectiva realización de los trabajos, debería procederse a la liquidación correspondiente.

Como consecuencia de ello, el Instituto Nacional de Industria se dirige nuevamente a esta Institución indicando que se ha liquidado al interesado el 50 por ciento del precio de adjudicación de sus trabajos y que la citada liquidación se ha efectuado en el marco de una atención ala situación del reclamante y dejando a salvo, en el ejercicio de control que sobre su presupuesto de gastos debe realizar el Organismo, el margen que para imputar la responsabilidad a que antes se ha aludido supone la diferencia sobre el efectivo precio de adjudicación.

El Instituto Nacional de Industria se reitera en mantener debidamente informada a esta Institución. Aún no se ha efectuado una valoración de la actuación del INI.

2.4. Comunidades Autónomas

a) Queja número 22.101/83

Sobre posible notificación defectuosa en expropiación de fincas para tendido eléctrico. De la información facilitada por la Consejería de Industria, Energía y Comercio, de la Xunta de Galicia, no se observa actuación administrativa irregular.

b) Queja número 28.197/83

Demoras en resolver un expediente por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Efectuadas las oportunas investigaciones, se resuelve favorablemente, según informa la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

c) Queja número 21.514/84

Posibles irregularidades en la expropiación de terrenos para la explotación de un yacimiento de lignito en As Pontes (La Coruña), por no haberse seguido el procedimiento previsto en La Ley de Expropiación forzosa y demorar la ocupación de los bienes afectados. De la información facilitada por la Consejería de Industria, Energía y Comercio,

de la Xunta de Galicia, no se aprecia actuación irregular, habiendo solicitado la Empresa Nacional beneficiaria de la expropiación, la exclusión del expediente de una serie de fincas, lo que ha sido comunicado a los interesados.

d) Queja número 22.343/84

Se reclaman daños causados a la ganadería, previsiblemente por lobos, en La Gallega (Burgos). La Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes informa de la no procedencia de la reclamación, al no poder demostrarse la causa de tales daños.

e) Queja número 23.614/84

Retrasos en resolver unos recursos con ocasión de la concentración parcelaria en San Martín de Fontecada (La Coruña). La Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación nos informa de que se están acelerando los trámites necesarios para la resolución.

f) Queja número 4.496/84

Sobre demoras en la resolución de un expediente de concesión de ayudas a la ganadería extensiva y zonas de montaña por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, de la Junta de Castilla y León. Según informó ésta, la cuestión quedó favorablemente resuelta.

g) Queja número 11.586/84

Sobre posibles irregularidades en el aprovechamiento, venta y cesión de parcelas de un monte vecinal en mano común, al estimar el reclamante que se excluyó a determinados vecinos de los aprovechamientos y que se llegaron a vender parcelas como si se tratase de una propiedad privada.

De la información facilitada por la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, de la Xunta de Galicia, se comprueba la intervención de la Autoridad Judicial, quien decretó el archivo de la denuncia formulada al respecto, por lo que esta Institución dio por finalizadas sus actuaciones, en cumplimiento del artículo 31 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

h) Queja número 1.502/84

Posibles irregularidades en la ubicación de un centro de transformación eléctrica en los bajos de la vivienda del reclamante. No se comprueban tales irregularidades, según la información facilitada por la Consejería de Industria y Energía de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984

Durante 1985, han quedado tramitadas casi todas las quejas procedentes de los años 1983 y 1984, y que no habían podido ser concluidas durante ese bienio por su excesivo número.

No obstante, se encuentran aún pendientes de resolución definitiva (bien por la tardía remisión de datos solicitados a los reclamantes, bien por desacuerdo con la actuación administrativa, una vez facilitada a los interesados la información oportuna), las siguientes quejas: 32 quejas de 1983 y 106 de 1984.

4. Recomendaciones y sugerencias

Necesidad de evitar los grandes retrasos en la resolución de los expedientes de pensiones solicitadas al amparo de lo previsto en la Ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.

Como antes se expuso son muy numerosas las quejas que, durante los meses de noviembre y diciembre de 1.985, se han recibido motivadas por el excesivo retraso de la Dirección General de Gastos de Personal, del Ministerio de Economía y Hacienda, en resolver dichos expedientes de pensiones solicitadas al amparo de la expresada Ley 37/1984, de 22 de octubre.

Esta Institución es consciente del elevado número de peticiones efectuadas en virtud de la repetida Ley, de las dificultades que, en algunos casos, inciden en la resolución de los correspondientes expedientes; y de la insuficiencia de medios actuales para que por los servicios administrativos oportunos se resuelvan los expedientes en el plazo previsto.

No obstante, es necesario y urgente dar efectividad al reconocimiento de derechos y servicios atribuidos a los ciudadanos españoles comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley 37/1984, que se encuentra bloqueado, normalmente, no por motivos imputables a los propios ciudadanos, sino por la deficiente dotación de medios para la pronta resolución de los expedientes.

Esta circunstancia se agrava por el hecho de que las personas que se consideren con derecho a pensión son, en su mayoría, de edad avanzada y un retraso prolongado del reconocimiento de su derecho, puede convertirse en una privación del disfrute de tal pensión.

Asimismo, en algunas de las quejas recibidas se ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los interesados para obtener ese reconocimiento de sus posibles derechos, y que se refieren, tanto al problema de la validez jurídica de los certificados librados por la Secretaría General del Archivo Histórico Nacional, cuanto a casos de distinta grafía, en el de nombre y apellidos compuestos en el que sólo figura uno de ellos y en la omisión, alteración o «baile» de letras.

En los anteriores supuestos y en otros similares que se presenten, es indispensable que la Administración Pública tenga criterios uniformes en la interpretación de las normas jurídicas, a la luz de los principios de equidad y buena fe, y removiendo los obstáculos formales, limitándose a la mera acreditación suficiente de la identidad de los beneficiarios.

En atención a cuanto antecede, y teniendo en cuenta el contenido de la Disposición Final primera de dicha Ley 37/1984, de 22 de octubre, y el Real Decreto 1033/85, el Defensor del Pueblo considera que deben de dictarse con urgencia las disposiciones precisas que garanticen el pronto

reconocimiento de los beneficios establecidos en dichas normas, habilitando los créditos necesarios para atender los gastos ineludibles de medios personales y materiales.

5. Problemática del área

Como se ha expuesto, la gran mayoría de quejas recibidas se refieren a temas de la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda, siendo comparativamente pequeño el número de quejas relacionadas con los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Industria y Energía.

Ha de reiterarse, nuevamente, en el hecho de que el gran número de las quejas admitidas a trámite, lo han sido por las demoras de la Administración en contestar a las peticiones de los ciudadanos y en resolver los expedientes oportunos en los plazos legalmente establecidos para ello.

Respecto a los temas planteados que entran dentro de las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda, continúan destacando los que se relacionan con:

a) Cuestiones fiscales

Centradas, fundamentalmente, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tanto por los retrasos en devoluciones, como por los problemas planteados con las retenciones por las cantidades percibidas por subsidio de desempleo, a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1983, habiendo quedado expuesta, anteriormente, la posición del indicado Ministerio.

Igualmente conviene resaltar las peticiones formuladas para que se contemplaran en la legislación reguladora de dicho Impuesto la inclusión entre las deducciones familiares las correspondientes a hermanos inválidos y sin ingresos que están a cargo del declarante, así como por las madres solteras sin ingresos y los hijos de éstas cuando vivan a expensas del declarante.

b) Pensiones especiales

Sin perjuicio de los problemas planteados al respecto y que ya se expusieron en los dos Informes Anuales de esta Institución, conviene destacar las solicitudes formuladas en algunas quejas para que se acabe con la discriminación existente, a juicio de los interesados en la cuantía de las pensiones concedidas a mutilados civiles, con las otorgadas a los mutilados ex combatientes, así como a las viudas de unos y otros.

También se ha planteado en una queja, la conveniencia de que se concediera la pensión correspondiente a las denominadas viudas de la Revolución de Asturias de 1934, que no pudieron justificar la percepción de la pensión con anterioridad a la pasada guerra civil.

c) Reclamaciones ante el Tribunal Económico Administrativo Central

Es elevado el número de quejas sobre los retrasos en resolver las reclamaciones formuladas ante dicho Tribunal en el plazo máximo legal previsto, lo que pone de manifiesto la necesidad de que se dote al mismo de los medios adecuados

para evitar aquellos retrasos.

6. Grado de cumplimiento por la Administración de las sugerencias y recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo durante el año 1984

6.1. Sobre pensiones a mutilados civiles de guerra

Se sugirió en 1984 la conveniencia de que mediante la oportuna norma legal, se establecieran las mismas condiciones respecto al plazo para solicitar los beneficios del Decreto 670/1976, de 5 de marzo, de pensiones a mutilados de guerra que no pueden integrarse en el Cuerpo de Caballeros, que las que rigen para el resto de las normas vigentes en materia de pensiones especiales, es decir, que quienes no hubieran presentado su solicitud en el plazo previsto no se vean decaídos en sus derechos, aun cuando sus efectos económicos lo sean a partir de la fecha de la solicitud.

Esta sugerencia ha sido asumida plenamente por la Administración, y la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en su artículo 27.1, establece:

«A partir del 1 de enero de 1986; las personas que pudieran acogerse a los beneficios concedidos por el Decreto 670/1976, de 5 de marzo; por la Ley 6/1982, de 29 de marzo, y por el Título II de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, y no los hubieran solicitado dentro de los plazos previstos en cada caso se les hubiera desestimado su solicitud por haberla formulado extemporáneamente, podrán solicitarlos con limitación de plazo y siempre de acuerdo con la legislación correspondiente.

En todo caso, los efectos económicos de estos derechos se contarán desde el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud que se formula al amparo de este precepto.»

6.2. Sobre retrasos en la resolución de los expedientes de pensiones especiales como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil española

En el primer Informe Anual presentado a las Cortes Generales se hizo la oportuna recomendación para la pronta resolución por parte del Ministerio de Economía y Hacienda de estos expedientes, e igualmente, en junio de 1984, se efectuó otra recomendación al Ministerio de Sanidad y Consumo para que se aumentase la dotación de los Tribunales Médicos, en aras a aquella pronta resolución.

Sobre el particular, se ha informado por el Ministerio de Economía y Hacienda que de las 152.166 solicitudes presentadas, se han estudiado 148.700, resuelto 139.362 y están pendientes de resolución 12.804. A este número de expedientes habría que añadir las solicitudes de revisión de los expedientes por posterior agravación de lesiones, en número de unos 1.500 anuales y que conlleva una sobrecarga de trabajo, sobre todo, para el Tribunal Médico Central.

Igualmente se informa que se ha solicitado la creación de

un nuevo Tribunal Médico Central y que se cubran las bajas hasta la fecha, habiéndose creado una unidad administrativa en la Dirección General de Gastos de Personal, que asumirá las funciones de coordinación, homogeneización, relaciones con los Tribunales Médicos territoriales, etc., que agilizará la tramitación de los expedientes.

6.3. Sobre creación de un sistema cautelar que garantice a los asegurados, en los supuestos de insolvencia de las Entidades Aseguradoras, la percepción de las indemnizaciones correspondientes.

En el Informe correspondiente a 1983, se sugirió la creación de dicho sistema cautelar. Por Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, se crea la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras y se establecen medidas y procedimientos urgentes para el saneamiento del Sector y el reforzamiento del Organismo de Control.

Se consideró en el Informe de 1984, que no obstante la anterior Disposición legal, podían existir situaciones en las que los asegurados no percibirían indemnización alguna, al no haberse fijado, dentro de unos límites, su inequívoco derecho a ello.

A este respecto, la Disposición Adicional Trigésima Octava, de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, establece una serie de medidas que, sin duda, contribuirán a agilizar los trámites del proceso liquidatorio y mejorar el importe de las liquidaciones a favor de los asegurados, perjudicados o beneficiarios a que se refiere el artículo 4.4 del citado Real Decreto-ley.

6.4. Sobre la Ley de 24 de noviembre de 1939, de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional

Se recomendó la posible modificación de dicha Ley, o incluso su derogación, teniendo en cuenta la gran diferencia entre las circunstancias que la motivaron y la integración definitiva de España en la Comunidad Económica Europea.

El Ministerio de Industria y Energía está completamente de acuerdo con la anterior recomendación ya que, efectivamente, dicha Ley es difícilmente compatible con la normativa de la Comunidad Económica Europea.

6.5. Finalmente, y respecto a la recomendación efectuada al Ministerio de Economía y Hacienda, en el año de 1983, sobre la necesidad de que se ampliara la exención del pago del Impuesto de Lujo de Vehículos de potencia superior a 9 CV, ha de indicarse que en la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se establece en su artículo 29 la aplicación a tales vehículos del tipo ordinario y no del tipo del 33 por ciento, si su potencia fiscal no supera los 12 CV.

AREA DE ADMINISTRACION TERRITORIAL Y LOCAL

1. Síntesis de su ámbito de competencia

Corresponden al Area de Administración Territorial y Local el estudio y tramitación de aquellas quejas relativas, de una parte, a las actividades de las Administraciones Locales (coincidiendo por ello con las materias enumeradas en la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril).

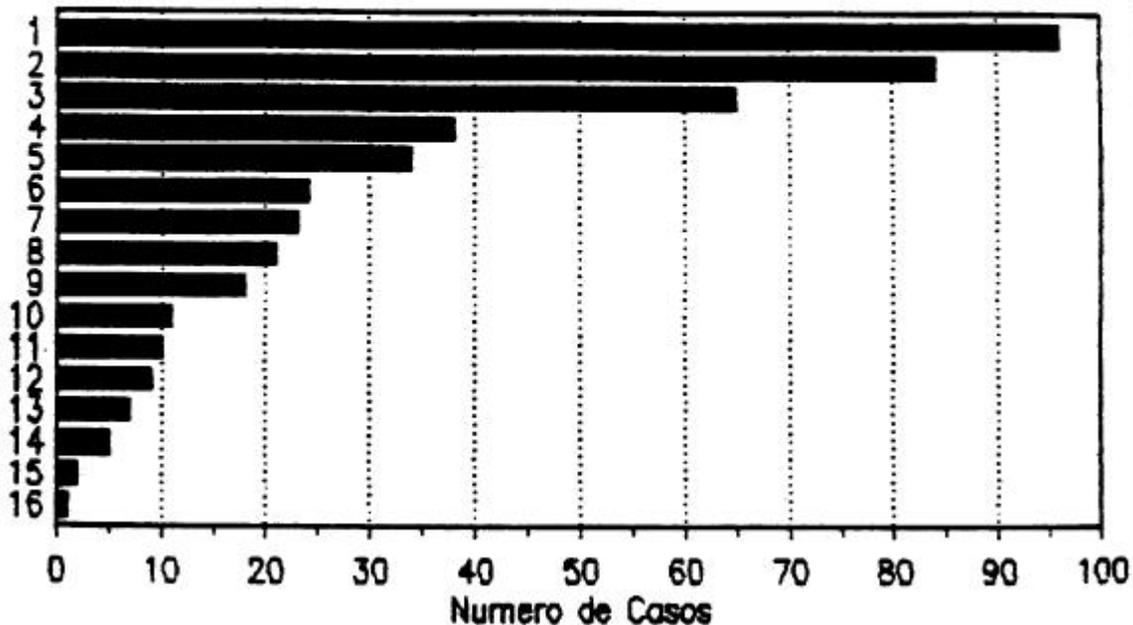
Se engloban aquí, entre otras, las quejas referentes a la salubridad e higiene, abastos y mercados, transportes, cultura, Policía urbana y rural; cumplimiento de obligaciones mínimas, alteración de términos municipales, cambios de nombres y capitalidad; organización, funcionamiento, régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Locales; prestación de servicios, administración de bienes demaniales y patrimoniales, intervención administrativa en la actividad privada (con especial relevancia en materia de urbanismo), instalación tic actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; problemas del personal al servicio de las Corporaciones Locales y los relativos a las materias propias de las Haciendas Locales.

Asimismo, se estudian y tramitan, a través de este área, las quejas referidas a la actuación de las Comunidades Autónomas sobre materias que ostenten competencias concurrentes o compartidas con las Administraciones Locales y, de otra parte, las que pudieran presentarse en relación con materias que son propias del Ministerio de Administración Territorial como Departamento al que corresponden las funciones que competen a la Administración central, en relación con las Administraciones autonómicas y locales.

Clasificación de Investigaciones por Materias

Area de Administracion Territorial y Local

-1985-



Clasificación de investigaciones por materias

1. Intervención Municipal Urbanística.
2. Actividades clasificadas.
3. Personal.
4. Haciendas Locales.
5. Obligaciones mínimas.
6. Responsabilidad administrativa.
7. Expropiación.
8. Obras y servicios.
9. Bienes de dominio público y patrimonial.
10. Silencio administrativo.
11. Autorizaciones y licencias.
12. Policía.
13. Organización y régimen jurídico.
14. Depositaria.
15. Ejecución de sentencias.
16. Derechos fundamentales

2. Análisis de las quejas formuladas en 1985

En este apartado se da cuenta de los resultados de las investigaciones realizadas en el año 1985 con las Administraciones Públicas, pero también quiere expresar, partiendo de esta gran cantidad de datos acumulados, cuáles son los principales problemas que afectan al funcionamiento de los Servicios Públicos.

2.1. Quejas resueltas favorablemente Actividades molestas

Un 19,1 por ciento de las investigaciones realizadas en las materias propias de esta Area corresponden a problemas planteados por los ciudadanos, en relación con las molestias ocasionadas por actividades industriales, que debían estar clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

El resultado positivo de la labor de la Institución, en los supuestos en los que se han iniciado investigaciones, tienen una lectura negativa, que debemos hacer constar, como en años anteriores.

Los problemas planteados, ruidos, peligrosidad por emanaciones o almacenamiento de materias peligrosas, falta de medidas correctoras básicas, inexistencia de puertas de emergencia en locales públicos, olores, etc., afectan directamente a la vida cotidiana de quienes los sufren.

En un 80 por ciento de las investigaciones, ha conseguido la Institución que las Administraciones procedieran, en unos casos, a inspeccionar las actividades denunciadas y a imponer las medidas correctoras necesarias; en otros, se ha procedido a clausurar la actividad e, incluso, en algunos casos, a trasladarlas a las afueras de la ciudad.

Ha sido, pues, realmente favorable la labor de esta Institución, en cuanto a la solución de los problemas planteados, pero estos mismos ponen de manifiesto la inactividad o pasividad de algunos órganos de la Administración, que para inspeccionar o imponer medidas correctoras o cerrar una actividad molesta o peligrosa, ha esperado a que se iniciaran actividades investigadoras por parte del Defensor del Pueblo, cuando es consustancial a la prestación de los servicios públicos, vigilar el cumplimiento de las mismas y atender las denuncias de los ciudadanos.

Resultados

a) Investigaciones que han dado lugar a la inspección de la actividad denunciada y a la imposición de medidas correctoras

Queja número 11.865. Ayuntamiento de Calonge (Gerona). Industria. Queja número 30.784/83. Ayuntamiento de El Grove (Pontevedra). Granja. Queja número 20.190/83. Ayuntamiento de Valencia. Motor grupo presión. Queja número 32.035/83. Ayuntamiento de Rute (Córdoba). Vaquería. Queja número 23.598/84. Ayuntamiento de Robledo del Mazo (Toledo). Industria de panadería. Queja número 23.013/84, Ayuntamiento de Málaga. Academia de baile. Queja número 20.658/84. Ayuntamiento de La Coruña. Motores extracción de agua. Queja número 14.716/84. Ayuntamiento de Lepe (Huelva). Discoteca. Queja número 10.40 1/84. Ayuntamiento de Garciotún (Toledo). Vaquería. Queja número 9.927/84. Ayuntamiento de Castelldefels (Barcelona). Bar, Queja número 7.764/84. Ayuntamiento de Málaga. Discoteca. Queja número 2.883/84. Ayuntamiento de Segura de León (Badajoz). Discoteca. Queja número 2.336/84. Ayuntamiento de Valencia. Escape de gas de industria. Queja número 657/84. Ayuntamiento de Huelva. Discoteca. Queja número 333/84. Ayuntamiento de Hondón de las Nieves (Alicante). Taller reparación de coches. Queja

número 24.597/84. Ayuntamiento de Roca del Vallés (Barcelona). Taller. Queja número 30.104/83. Ayuntamiento de Playa de Aro (Gerona). Bar.

b) Investigaciones que han dado lugar a la clausura de las instalaciones o actividades denunciadas

Queja número 19.525/83. Ayuntamiento de Valencia. Restaurante. Queja número 27.684/83. Ayuntamiento de Madrid. Industria de panadería. Queja número 4.610/83. Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca). Discoteca. Queja número 2.726/83. Ayuntamiento de Valencia. Queja número 679/83. Ayuntamiento de Madrid. Taller de reparación de coches. Queja número 15.198/84. Ayuntamiento de Sevilla. Carnicería. Queja número 13.459/84. Ayuntamiento de Algemés (Valencia). Fábrica. Queja número 6.407/84. Ayuntamiento de La Laguna (Tenerife). Cerrajería. Queja número 12.902/84. Ayuntamiento de Gijón. Discoteca. Queja número 4.705/84. Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid). Pub.

c) Investigaciones que han provocado el traslado de las instalaciones o actividades denunciadas

Queja número 13.576/84. Ayuntamiento de Gallur (Zaragoza). Industria. Queja número 12.504/84. Ayuntamiento de Puente del Arzobispo (Toledo). Vaquería. Queja número 21.079/84. Ayuntamiento de Pineda de Mar (Barcelona). Traslado vertedero de basuras.

d) Investigaciones que han dado lugar a la imposición de multas coercitivas

Queja número 24.767/84. Ayuntamiento de Zaragoza. Queja número 21.780/84. Ayuntamiento de Madrid.

e) Por último, se deja constancia de que, a consecuencia de las investigaciones iniciadas con el Ayuntamiento de Torredonjimeno (Jaén) (queja número 22.787/84), se ha procedido por ese Ayuntamiento al vallado y cerramiento del vertedero de basuras municipal, que hasta entonces funcionaba incontroladamente.

1) Asimismo, se ha comprobado en las investigaciones realizadas con ocasión de las quejas números 32.038/83 del Ayuntamiento de Brihuega (Guadalajara) y 9.854/84 del Ayuntamiento de Campillos (Málaga), la existencia de irregularidades graves en la tramitación de expedientes, no habiéndose adoptado medidas por las citadas Administraciones al respecto. Prosiguen, en estos supuestos, las investigaciones de la Institución

Autorizaciones y licencias

Los problemas que se plantean en esta materia se refieren a la no concesión o excesivo retraso en la tramitación de licencia o autorizaciones administrativas propias del ejercicio de la policía municipal.

En dos de las investigaciones realizadas, las quejas número 4.972/84.(Ayuntamiento Castillo de Locubín, Jaén:

Concesión licencia y número 8.129/84 (Ayuntamiento de Peñafiel, Valladolid. Concesión licencia), se comprobó la

irregular actuación de la Administración y se ha conseguido un resultado positivo para los administrados. En las demás, la actuación de la Administración Pública ha sido correcta.

Administración de bienes de dominio público y patrimoniales

Los supuestos en los que se han conseguido resultados favorables para los administrados se refieren, esencialmente, a incumplimientos formales en la Administración de bienes municipales; y a falta de actuación administrativa ante discriminaciones o perjuicios debidos a la administración de los referidos bienes.

Incumplimiento de requisitos formales

Queja número 1.579/84. Ayuntamiento de Huete (Cuenca). No se elevó a escritura pública la permuta de terrenos efectuada entre el Ayuntamiento y el reclamante.

Queja número 15.496. Ayuntamiento de Moaña (Pontevedra). Idem.

Actuaciones tendentes a la corrección de perjuicios

Queja número 13.143/84. Ayuntamiento de Villanova (Huesca). Se abonaron 123.000 pesetas, para equilibrar la permuta de terrenos efectuada entre el Ayuntamiento y el ciudadano.

Queja número 23.092/84. Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja). Discriminación en subasta de terrenos para explotación agrícola.

Queja número 24.347/84. Ayuntamiento de Miranda de Ebro y número 4.042/84. Ayuntamiento de Canicosa de la Sierra (Burgos). Se modifica la Ordenanza que no permite a las mujeres participar en los aprovechamientos forestales.

Circulación

Multas

Queja número 7.436/84. Ayuntamiento de Murcia. Devolución de la multa.

Responsabilidad Administrativa

Bajo este apartado se engloban aquellas investigaciones iniciadas con las distintas Administraciones Públicas, al no haber abonado el precio fijado como indemnización de daños causados a los denunciados o no haberse reparado mediante la realización de obras públicas.

Pago de indemnizaciones

Queja número 20.332/83. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 8.847/84. Ayuntamiento de Antequera (Málaga).

Realización de obras por reparaciones

Queja número 22.672/84. Ayuntamiento de Cañamero (Cáceres). Queja número 20.923. Ayuntamiento de Madrid.

Queja número 13.847/84. Ayuntamiento de Eibar (Guipúzcoa).

Se menciona también que, a consecuencia de la queja número 7.446/84, referente al Ayuntamiento de Riello (León), se restituyó al reclamante el uso de una servidumbre pública de paso.

Expropiaciones

Se refieren esencialmente, al impago por parte de las Administraciones Públicas del justiprecio fijado a consecuencia de expropiaciones por ellas iniciadas.

Así, las quejas números 9.991/83. Ayuntamiento de Madrid. 6.416.974 pesetas. Queja número 23.119/84. Ayuntamiento de Almería. Queja número 10.339/84. Ayuntamiento de Denia (Alicante). Realojamientos en viviendas.

Haciendas locales

Se trata de quejas formuladas por los ciudadanos contra liquidaciones indebidas o incorrectas de tasas, impuestos municipales y contribuciones especiales.

De las 38 investigaciones iniciadas, se ha obtenido un resultado favorable en 16 de ellas, proponiéndose por las Administraciones correspondientes, las rectificaciones de los errores cometidos.

Tasas

Queja número 22.634/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 7.950/84. Ayuntamiento de Madrid.

Impuestos municipales

a) Solares:

Queja número 29.086/83. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid). Queja número 22.619/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 12.148/84. Ayuntamiento de Barcelona.

b) Circulación:

Queja número 7.214/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 1.189/84. Ayuntamiento de Madrid.

c) Incremento sobre el valor de los terrenos:

Queja número 6.608/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 10.401/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 23.470/84. Ayuntamiento de Madrid. Queja número 1.902/84. Ayuntamiento de Lanjarón (Granada). Queja número 1.331/84. Ayuntamiento de Salamanca. Queja número 13.291/84. Ayuntamiento de Irún.

d) Contribuciones especiales:

Queja número 9.319/84. Ayuntamiento de Boñar (León). Queja número 15.129/84. Ayuntamiento de Gijón.

e) Interesa anotar que se ha conseguido la devolución de los avales depositados por los denunciados como requisitos previos a la reclamación económico-administrativa, contra liquidaciones de tributos municipales (cuando ya existía

resolución favorable a los reclamantes), en las quejas números 26 1/84, Ayuntamiento de Portugalete (Vizcaya) y 24.573/84, Ayuntamiento de Entrena (La Rioja).

Obligaciones mínimas municipales

Bajo este epígrafe se recoge el conjunto de investigaciones realizadas a consecuencia de la denuncia de la inexistencia de servicios mínimos obligatorios a prestar por los Ayuntamientos.

La intervención de la Institución del Defensor del Pueblo ha propiciado, en unos casos, que se comenzaran las obras de equipamiento y, en otros, que se solicitara ante las Diputaciones Provinciales la inclusión en los planes de las obras y servicios anuales o que se corrigieran deficiencias en los ya existentes.

a) Obligación de abastecimiento de agua e instalación de red general de alcantarillado

Queja número 13.643/84. Ayuntamiento de Teide (Gran Canaria) y Comunidad Autónoma. Estudio y presupuestación de las obras. Queja número 4.015/84. Ayuntamiento de Castro Caldelá (Orense): Municipalización servicio de agua por deficiencias en su prestación. Queja número 4.088/84. Ayuntamiento de Zamora. Construcción infraestructura de Aljaraque (Huelva). Inclusión de obras en el Plan Provincial. Queja número 9.602/84. Ayuntamiento de Puerto de Sagunto (Valencia). Limpieza de pozos negros. Queja número 12.894/84. Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos). Corrección deficiencias servicio abastecimiento de agua. Queja número 9.579/84. Ayuntamiento de Muchamiel (Alicante). Corrección deficiencias potabilización de agua.

b) En el Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres), se ha conseguido la instalación de tendido eléctrico para el suministro a la población, en una de las zonas más deprimidas de España.

Personal

Las quejas presentadas en esta materia son muy variadas. En algunos casos, son consecuencia del retraso en la actuación por parte de la Administración irregularidades en la celebración de concursos u oposiciones para ingreso en la función pública o retraso injustificado en la resolución de expedientes de pensiones de funcionarios de Administración Local. En estos supuestos se ha conseguido que la Administración procediera a solucionar los problemas planteados.

Principales investigaciones realizadas:

Queja número 5.787/83. Ayuntamiento de Sevilla, Impago de complemento de destino efectivamente desempeñado por funcionarios. Queja número 30.989/83. Ayuntamiento de Calonge (Gerona). No devolución de aval bancario al Depositario de Fondos Municipales. Queja número 92 1/84. Ayuntamiento de Ahigal (Cáceres). Irregularidades en oposición. Queja número 16.585/84. Dirección General de Administración Local. Inejecución sentencia en materia de personal. Queja número 24.321/84. Dirección General de Administración Local. Falta de toma de

posesión al funcionario que ganó un concurso de vacante de Secretario de Administración Local. Queja número 11.990/84. MUNPAL. No resolución de petición en relación con pensión de orfandad. Queja número 12.558/84. Diputación Provincial de Salamanca. Irregularidades en concurso-oposición Aparejadores Técnicos. Se anula. Queja número 9.954/84. MUNPAL. No reconocimiento trienios a efectos de pensión. Queja número 13.387/84. Ayuntamiento de Valencia. No implantación asistencia médica a funcionarios de Administración Local. Se firma convenio con la Seguridad Social. Queja número 15.589/84. Diputación Provincial de Barcelona. No concesión licencia por asuntos propios a un funcionario. Queja número 24.579/84. MUNPAL. No reconocimiento de servicios prestados en otra Administración Pública. Queja número 5.961/85. Ayuntamiento de Ibi (Alicante). Retención de retribuciones a un funcionario, sin la incoación de expediente al efecto. Queja número 12.658/84. Ministerio de Administración Territorial. No resolución expresa recurso de alzada.

Silencio administrativo

Motivó la intervención de la Institución del Defensor del Pueblo, en estos casos, la denuncia por los ciudadanos de la falta de contestación expresa por parte de la Administración Pública a escritos presentados ante la misma. La actuación del Defensor del Pueblo consiguió la contestación expresa de los mismos. Caben destacar, entre otras, las quejas números 415/84, Ayuntamiento de Castelldefels (Barcelona) y 10.425/84, Ayuntamiento de Avión (Orense).

Policía Administrativa

Bajo este epígrafe, se recogen aquellas investigaciones iniciadas por la denuncia de no actuación por parte de las Administraciones Públicas, tras la presentación de escritos por los ciudadanos, en materias que exigen el ejercicio de la policía administrativa.

Organización y régimen jurídico de las Corporaciones Locales

Se refiere este apartado a supuestos en los que la Administración Pública no ha procedido a extender las certificaciones de acuerdos municipales solicitadas por los ciudadanos, a irregularidades en la organización de servicios municipales o en la configuración de los integrantes del excelentísimo Ayuntamiento Pleno.

En estos supuestos, iniciadas investigaciones con las Administraciones correspondientes, se ha podido comprobar que se ha procedido a solucionar los problemas denunciados, paralelamente al inicio de la actuación de esta Institución, salvo en los supuestos recogidos en el apartado que se refiere a los Recordatorios de deberes legales.

Obras y servicios

En estas investigaciones estamos ante denuncias de inejecución de obras proyectadas. La actuación del Defensor del Pueblo, ha conseguido que se realizaran las mismas.

Queja número 20.797/83. Ayuntamiento de Maes (La Coruña). Diputación Provincial de La Coruña. Plantación de árboles en avenida. Queja número 9.976/84. Junta de Galicia. Ejecución de obras necesarias para la evacuación de aguas residuales de un municipio. Queja número 259/83. Ayuntamiento de Badajoz. Reparación de deficiencias de obras de pavimentación de calzadas y encintado de aceras.

Intervención y Depositaria

Se refiere exclusivamente a denuncias sobre el impago de cantidades debidas por la Administración a los ciudadanos. Entre otras, cabe señalar la queja número 31.858/83, Ayuntamiento de Molinicos (Albacete), que ha procedido a devolver al reclamante la cantidad de 433.364 pesetas.

Ejecución de sentencias

Los problemas aquí planteados, son motivados por la inexecución de sentencias firmes por parte de la Administración Pública. Cabe destacar la queja número 15.677/83, del Ayuntamiento de Gijón, y la 13.438/84, del Ayuntamiento de Ribera de Arriba (Asturias), que tras la actuación de la Institución procedieron a la ejecución de las mismas.

Otras quejas resueltas favorablemente

Queja número 7.482/85. Ayuntamiento de Vila Seca i Salou (Tarragona). En materia de elecciones locales. Queja número 12.905/84. Ayuntamiento de Langreo (Asturias). Problemas sanitarios. Queja número 13.829/84. Ayuntamiento de Cáceres. Horario de Museos Municipales. Queja número 16.035/84. Junta Vecinal Otañes. Castro Urdiales (Santander). Concesión de viviendas municipales.

2.2. Quejas no resueltas favorablemente

Nos ocupamos en este capítulo de resaltar las actuaciones de las Administraciones Públicas que, o bien ponen de manifiesto actuaciones contrarias a la Ley o han adoptado una postura de no colaboración en la tarea que nos ha sido encomendada por la Constitución.

En ambos supuestos, las Administraciones Públicas afectadas han incumplido con el mandato constitucional contenido en el artículo 130, en el que se recoge el principio de servir con objetividad a los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La Institución del Defensor del Pueblo nace por imperativo de nuestra Norma Fundamental para la defensa de los derechos comprendidos en el Título 1 de la Constitución, supervisando a tal efecto la actividad de las Administraciones Públicas. Para ello, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige, le faculta a requerir a las Administraciones Públicas y sus agentes, cuantos documentos e información considere necesarios. Obligación esta de colaboración con la Institución, cuyo incumplimiento, podrá dar lugar al delito de desobediencia.

Por tanto, procedemos en este capítulo a recoger, de una parte, aquellas Administraciones Públicas que no han cumplido con su deber de colaboración con la Institución y,

de otra, aquellas Administraciones que si bien han cooperado con la Institución facilitando la información requerida, han actuado irregularmente, vulnerando la normativa legal o reglamentaria aplicable a cada caso.

2.2.1. Casos en los que la Administración no ha admitido la pretensión formulada

Como ya recogíamos en la Memoria de 1984, entre las actuaciones irregulares de Administraciones Públicas que merecían una especial mención, es necesario destacar la actitud del Ayuntamiento de Benasque (Huesca).

Se realizó a esta Administración Pública un recordatorio de los deberes legales que le incumben, respecto a dar contestación de los escritos de los ciudadanos, que fue aceptado, pero no se produjeron actuaciones respecto del reclamante. Iniciadas nuevamente investigaciones el 7 de noviembre de 1984 se le puso de manifiesto que la actitud mantenida por esa Administración Pública merecía su inclusión en un informe especial a la Comisión del Congreso de Relaciones con esta Institución y se procedió a recordarle los deberes legales que le incumben de contestar cualquier escrito presentado por un ciudadano; sin embargo, y a pesar del tiempo transcurrido (desde el 19 de enero de 1984), no se ha facilitado la información requerida por el ciudadano, lo que nos obliga a poner en conocimiento de las Cortes Generales, de la actitud de este Ayuntamiento, contraria a nuestro ordenamiento jurídico y a los principios que debe regir la actuación de toda Administración Pública.

2.2.2. Casos en los que las Administraciones no han respondido. Administraciones morosas

Queja número 927/84. Ayuntamiento de Orense. Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 1.407/84. Ayuntamiento de Barcelona. Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 1.894/84. Ayuntamiento de Sada (La Coruña). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 2.581/84. Junta Vecinal de Lavín de Soba (Cantabria). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 5.832/84. Ayuntamiento de Albufera (Alicante). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 14.597/84. Ayuntamiento de Gijón. Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 20.705/84. Ayuntamiento de Dolores (Alicante). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 22.812/84. Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 7.704/83. Ayuntamiento de Castellar de Santiago (Ciudad Real). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 23.430/83. Ayuntamiento de Santa. Perpetua de Mogoda (Barcelona). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 29.323/83. Ayuntamiento de Camargo (Cantabria). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 3 1.920/83. Ayuntamiento de Ribaforada (Navarra). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 31.957/83. Ayuntamiento de San Sebastián. Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 18.034/83. Ayuntamiento de Archena (Murcia). Requerido Informe en cinco ocasiones. Queja número 19.583/83. Comunidad Autónoma de Madrid. Requerido informe en cuatro

ocasiones. Queja número 24.359/83. Comunidad Autónoma de Madrid. Requerido informe de tres ocasiones. Queja número 18.114/83. Ayuntamiento de Cartaya (Huelva). Requerido informe en cinco ocasiones. Queja número 20.397/84. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 12.439/84. Ayuntamiento de Santander. Queja número

4.433/84. Ayuntamiento de Torre de Don Miguel (Cáceres). Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 25.266/83. Ayuntamiento de Barcelona. Requerido informe en tres ocasiones. Queja número 24.121/83. Ayuntamiento de Barcelona. Requerido informe en tres ocasiones.

2.2.3. Casos en los que la respuesta de la Administración ha motivado la remisión por el Defensor del Pueblo en un «Recordatorio de deberes legales»

Este año ha aumentado sustancialmente el número de recordatorio de deberes legales que por esta Institución se han dirigido a las entidades locales.

Este incremento en esta clase de resoluciones del Defensor del Pueblo, es consecuencia del mayor número de investigaciones realizadas (595) y de la comprobación de irregulares actuaciones administrativas.

Número de recordatorios clasificados por materias

Silencio administrativo	10
Personal	9
Inejecución de sentencias	2
Urbanismo	12
Haciendas locales	3
Responsabilidad administrativa	2
Contratación	3
Actividades molestas	4
Derechos fundamentales	2
Elecciones locales	
Incompatibilidades	1
Actividades molestas	5
Régimen jurídico	
Policía Sanitaria Mortuoria	1
Actividad sin licencia	
Expropiación forzosa	2
Elecciones Sindicales de Funcionarios de Administración Local	1

Recordatorios de deberes legales realizados por esta Institución

1. Silencio administrativo

a) Quejas números 12.114/84 y 21.634/84

Se ofició al Ayuntamiento de Cáceres y de Paterna, respectivamente, en solicitud de información para investigar la actuación municipal en relación con las quejas planteadas por dos vecinos de sus municipios y tras recibir la documentación solicitada y examinarla detenidamente, se estimó ajustadas a derecho las actuaciones municipales en cuanto al fondo del asunto, pero se les recordó sus

obligaciones de notificar expresamente la resolución a los interesados.

b) Queja número 7.731/84

El Ayuntamiento de Mahón (Mallorca) no facilitaba la información urbanística que le solicitó la reclamante.

Iniciadas investigaciones por la Institución, dicha Corporación municipal remitió la información oportuna al Defensor del Pueblo, que a su vez le facilitó a la interesada. No obstante, se le recordó al Ayuntamiento la obligación de facilitar la información pública urbanística a cualquier ciudadano que tenga un interés legítimo para ello.

e) Quejas números 24.587/84 y 24.733/84

Los Ayuntamientos de Ames (La Coruña) e Icod de los Vinos (Tenerife) no contestaron a sendas peticiones formuladas por dos vecinos de los respectivos municipios, por lo que hubo de recordarles por esta Institución, la obligaciones que tenían al respecto.

d) Queja número 13.136/83

Iniciadas investigaciones con el Ayuntamiento de Ros de Duero (Burgos), a consecuencia de la denuncia sobre una presunta irregular liquidación de contribución especial girada por ese Ayuntamiento, se pudo comprobar la correcta actuación de esta Administración Pública, respecto del problema denunciado. Sin embargo, se aprecia que, efectivamente, no se había contestado el escrito del reclamante, por lo que se procedió a recordarle los deberes que le incumben al respecto.

e) Queja número 28.245/83

Se iniciaron investigaciones con el Ayuntamiento de Málaga, en relación con la lenta tramitación de un proyecto de alineación y rasante, pero se pudo comprobar la correcta actuación de esta Administración. Sin embargo, observamos que, efectivamente, no se había contestado a un escrito presentado por el reclamante, por lo que se procedió a recordarle los deberes legales que le incumben al respecto.

f) Queja número 16.713/84

Iniciadas investigaciones con el Ayuntamiento de Málaga, por la no contestación de un escrito presentado por la reclamante, se comprobó lo denunciado por la interesada y se procedió, en consecuencia, a recordarle los deberes legales que incumben a la Administración de referencia.

II. Personal

a) Queja número 1.271/84

El reclamante ponía de manifiesto a esta Institución que se presentó a un concurso para proveer 12 plazas de profesores Instructores de Régimen de Contratación Laboral para el Patronato de la Escuela Universitaria de Enfermería,

convocado por la Diputación Provincial de Jaén.

Tras la celebración de las pruebas correspondiente y renuncia a la toma de posesión de dos aspirantes que habían quedado mejor situados que el reclamante, se le instó por ese Organismo, a tomar posesión como Profesor Instructor, exigiéndosele, además de la documentación aportada para participar en la fase de selección, la firma de una declaración jurada de no estar incurso en la incompatibilidad a que se refiere la Disposición Adicional 4.º de la Ley 42/79, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1980. Tras la desestimación del recurso interpuesto por el interesado recurrió en alzada la resolución desestimatoria por la que solicitaba certificación de que no se había exigido la misma declaración a todos los concursantes antes de tomar posesión, sin que se le contestase en forma alguna por esa Diputación. Esta Institución requirió fotocopia del expediente completo del concurso referido y realizó, en escrito dirigido a la Excm. Diputación Provincial de Jaén con fecha 3 de diciembre de 1985, las observaciones siguientes:

«1. No se ha resuelto expresamente el recurso de alzada interpuesto por Carlos Matut Vic, pese a la obligación legal de dictar resolución expresa respecto al mismo.

2. No se ha remitido a esta Institución, la copia de todas las declaraciones juradas exigidas a los concursantes en relación con la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 42/1979, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, sino tan sólo las de seis personas, pese a que en el concurso se habían adjudicado doce plazas.

3. En las bases del concurso no se hacía referencia a la declaración jurada que luego se ha exigido al reclamante para tomar posesión.»

En consecuencia, se realizó a dicha Entidad el siguiente recordatorio de deberes legales:

El artículo 94.3. de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que:

La denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente.»

Asimismo, la Disposición Adicional 4. de la Ley 42/79, de Presupuestos Generales del Estado para 1980, no habilitaba a la Administración Pública para denegar la toma de posesión a personas que hubiesen ingresado en la función pública, sino en su caso, a incoar expediente de incompatibilidad al funcionario que se hallase en uno de los supuestos contemplados por dicha disposición.

En consecuencia, entendemos que el condicionar la toma de posesión a cumplimentar la declaración jurada, carece de toda base legal. toda vez que de conformidad con el artículo 3.2. del entonces vigente Decreto 1411/68, de 27 de junio (derogada por el Real Decreto 2223/84, de 19 de diciembre) dispone que:

«Las bases de la convocatoria vinculan a la Administración, a los Tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes toman parte en ellas.»

No exigiéndose en éstas, el referido requisito de declaración jurada.

De Otra parte, como V. E. conoce, el artículo 9.1. del citado Decreto, establece que se publicará por el Tribunal la relación de aprobados por orden de puntuación y se elevará a la autoridad competente para que elabore la propuesta de nombramiento.

Disponiéndose en el artículo 11.2 que no podrán ser nombrados quienes no acrediten las condiciones de capacidad y requisitos en la convocatoria.

Por ello, los aspirantes aprobados, tenían derecho a contener el nombramiento de la autoridad competente sin perjuicio de que posteriormente y en el supuesto de hallarse incurso en causa de incompatibilidad, debería procederse a regularizar su situación, con arreglo a la normativa vigente.

b) Queja número 3.886/84

La reclamante se quejaba ante esta Institución de que el Ayuntamiento de Bujalance (Córdoba), hubiese denegado la aplicación de los beneficios de amnistía a su difunto marido, antiguo funcionario de esta Corporación.

Con fecha 26 de enero de 1984, presentó recurso de reposición, en el que ofrecía como medio de prueba para la estimación de su pretensión, el de aportar el testimonio de personas que pudieran confirmar la depuración a que fue sometido el funcionario de referencia, no habiéndose tomado en consideración las alegaciones de la reclamante.

Esta Institución, tras interesar el oportuno informe de la Administración pública de referencia, observó que no se había practicado la prueba testifical propuesta por la interesada, ni ninguna otra tendente a la resolución del problema planteado, lo que parecía absolutamente imprescindible para establecer si fueron motivos políticos los determinantes del cese como funcionario público del difunto marido de la reclamante y, en consecuencia, poderle aplicar o no los beneficios del Real Decreto-Ley de 30 de julio de 1976 de Amnistía.

Por ello, esta Institución dirigió el correspondiente recordatorio de deberes legales al citado Ayuntamiento, advirtiéndose de la obligación legal que le incumbe, solicitándole que estudiara la posibilidad de anular la resolución adoptada y retrotraer las actuaciones al momento en que se omitió el trámite de prueba.

e) Queja número 4.047/84

El reclamante exponía que con fecha 15 de junio de 1983 había presentado, junto con otros funcionarios del Ayuntamiento de Madrid, una instancia solicitando la nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno el día 25 de diciembre de 1970, sin que hubiese recibido contestación alguna a dicha petición.

Esta Institución, tras el examen detenido del expediente y al hallarse pendiente de resolución judicial, acordó suspender las actuaciones en cuanto al fondo del asunto. No obstante,

desde el punto de vista formal, esta Institución entendió que el Ayuntamiento había actuado irregularmente al no haber dictado una resolución expresa sobre la referida petición y habérsela notificado en forma, posteriormente, a los peticionarios, por lo que procedió a recordar al Ayuntamiento los deberes legales que le incumbían al respecto.

d) Queja número 14.406/84

El reclamante denunciaba ante esta Institución que había participado en las pruebas de selección para la contratación de un oficial de primera pintor del Ayuntamiento de Calviá (Balears) y que, pese a haber obtenido la mejor puntuación en las pruebas realizadas se había nombrado para dicho puesto a otro de los aspirantes.

Tras el examen detenido del expediente se detectaron las siguientes irregularidades:

1. La plaza se había configurado con carácter de laboral fijo, pese a la prohibición expresa de hacerlo así, que recogía el Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre.

2. De las actas de calificación se desprendía que el reclamante había obtenido 1,5 puntos más que la persona finalmente contratada, por lo que debió procederse a la contratación del reclamante, como aspirante con la mejor puntuación en las pruebas realizadas al efecto.

Con tal motivo, esta Institución procedió a recordar al Ayuntamiento los deberes legales que le incumbían al respecto, señalando el carácter temporal que debía tener la contratación realizada para la citada plaza, la necesidad de que dicha plaza hubiera salido en la oferta de empleo público de la Corporación para el año 85 y finalmente, la necesidad de que ese Ayuntamiento se sujetase a los resultados de las pruebas objetivas que se habían celebrado y, que indudablemente era vinculante para el mismo.

e) Queja número 12.112/84

El interesado se quejaba de que el Ayuntamiento de Finisterre (La Coruña), no había convocado las oposiciones reglamentarias para proveer, con carácter permanente, algunos puestos de trabajo de la plantilla orgánica, habiendo realizado contrataciones arbitrarias para cubrir dichas vacantes,

Realizadas investigaciones por la Institución, se le hicieron al Ayuntamiento las siguientes observaciones:

«1. Al parecer, hay puestos de trabajo que no se hallan incluidos en la plantilla.

2. No se observa que por esa Corporación se haya formulado la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización.

3. No se ha realizado oferta de empleo público por el Ayuntamiento, pese al mandato contenido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

4. Respecto a las plazas denominadas de plantilla (si por ello entendemos las que corresponden a funcionarios de carrera), se han cubierto con contratados laborales, cuando deberían haberse ocupado con personal contratado

administrativamente, y se ha rebasado en exceso el plazo máximo de un año que para tales contrataciones establece el Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre.

Asimismo, se le formuló el siguiente recordatorio:

«Como S.S. conoce, el artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 90. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que: 90. Corresponde a cada Corporación Local aprobar anualmente, a través del presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual...

Las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública.

Es decir, han de incluirse en la plantilla todos los puestos de trabajo, ya correspondan a funcionarios o a personal laboral.»

A su vez, el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública señala que:

18. Las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes constituyen la oferta de empleo de la Administración del Estado.

Aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Ministro de la Presidencia propondrá al Gobierno para su aprobación la oferta anual de empleo de personal al servicio de la Administración del Estado.

La oferta de empleo deberá contener necesariamente todas las plazas dotadas presupuestariamente y que se hallen vacantes. Indicará asimismo las que de ellas deban ser objeto de previsión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes.

La publicación de la oferta pública a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma y hasta un 10 por ciento adicional. Tales convocatorias indicarán el calendario preciso de realización de las pruebas, que, en todo caso, deberán concluir antes del 1 de octubre de cada año, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan.

Los Tribunales o las Comisiones de selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas respectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. Cualquier propuesta de aprobados que contravenga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho.

Las demás Administraciones Públicas elaborarán y dispondrán públicamente sus ofertas de empleo ajustándose a los criterios anteriormente opuestos,

Por otra parte, el artículo 25.2 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/73, de Bases del Estatuto de Régimen Local (vigente en la

fecha de las contrataciones denunciadas si es que éstas se realizaron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30) señala que:

25.2. Igualmente, podrán contratar, con carácter temporal, personal para la realización de funciones manuales concretas con sujeción a la legislación laboral y sin perjuicio de las normas específicas de adaptación que pueda dictar el Gobierno. Su admisión se sujetará, en todo caso, a los preceptos de esta Ley y normas que la reglamenten.

De ahí que entendamos que por ese Ayuntamiento se debe proceder, cuanto antes, a elaborar la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, y a incluir las plazas vacantes en la oferta de empleo público que ese Ayuntamiento realice para el año 1986.

f) Queja número 4.165/84

Ante la Institución se denunció posibles irregularidades en la tramitación y celebración de unas oposiciones.

Iniciadas investigaciones con el Ayuntamiento de Abano (Huelva), pudieron comprobarse actuaciones irregulares y se procedió a recordar a dicha Administración Pública, los deberes legales recogidos en los artículos 23.2 y 103.3 de nuestra Norma Fundamental, en las Disposiciones del Real Decreto 2223/84, de 19 de diciembre, y en las Bases de la Ley de la Reforma de la Función Pública.

g) Queja número 10575/85

Se denunció ante esta Institución, por el Presidente de la Asociación de Técnicos de Administración General (Rama Jurídica), del Ayuntamiento de Madrid, un decreto de la Concejalía de los Servicios de Personal, por el que se obligaba a presentar a todos los funcionarios, una declaración de actividades ajenas al empleo municipal, entendiéndose que se excedía en las facultades conferidas por las Disposiciones que regulan la materia de incompatibilidades.

Estudiados los antecedentes obrantes en el expediente, así como las disposiciones aplicables en la materia, se procedió por la Institución a remitir un recordatorio de los deberes legales que le incumben al respecto.

h) Queja número 15.595/84

El interesado se quejaba de que no había sido contratado como peón del Ayuntamiento de Móstoles (Madrid), pese a hallarse incluido en la lista de reserva aprobada por la Comisión Permanente de esa Entidad Local y haberse contratado a otras personas que no se encontraban en dicha lista para proveer las sucesivas vacantes que se fueron produciendo en la plantilla municipal.

Iniciadas investigaciones por la Institución, se señaló al Ayuntamiento la improcedencia de contratar, con arreglo a la legislación vigente en ese momento, personal laboral fijo para la realización de tareas manuales y la necesidad de anular tales contrataciones. De otra parte, se destacó la necesidad de que por dicha Corporación se procediese a hacer pública la oferta de empleo para ese año y cumplir los requisitos, que con arreglo a la nueva reforma de la función pública, deben reunir las contrataciones de personal laboral fijo para

garantizar, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

III. Inejecución de sentencias

a) Queja número 11.988/84

Esta queja fue formulada por una sociedad inmobiliaria que había obtenido una sentencia favorable, de carácter firme, y sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido (casi catorce años), no se había ejecutado la misma por el Ayuntamiento de Madrid.

Esta Institución procedió, en consecuencia, a formularle el siguiente recordatorio de deberes legales:

Como V. 1. conoce, el artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales, y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Asimismo, el artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone que:

103. La ejecución de sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso.

Por su parte, el artículo 105 de la citada Ley establece que:

105. El órgano a quien corresponda acusará recibo de la sentencia en el plazo de diez días, y en el de dos meses, contados desde que reciba aquella, adoptará necesariamente una de estas tres resoluciones:

a) Ejecución del fallo, tomando a la vez las medidas necesarias al efecto.

b) Suspensión del cumplimiento total o parcial del fallo por el plazo que se marque.

c) Inejecución en absoluto, total o parcial, del mismo fallo.

Sin embargo, por esa Administración no se adoptó, en su momento, ni con posterioridad, ninguno de estos tres acuerdos.

En el apartado 2.º del citado artículo 105 se dispone que:

105.2. La ejecución o suspensión a que se refieren los dos últimos casos del párrafo anterior sólo podrán decretarse por el Consejo de Ministros con carácter extraordinario, fundándose en alguna de las causas siguientes:

Primera: Peligro de trastorno grave del orden público.

Segunda: Temor fundado de guerra con otra potencia si hubiera de cumplirse la sentencia,

Cuarta: Detrimento grave de la Hacienda Pública.

En el supuesto que nos ocupa no se han dado ninguna de las circunstancias recogidas en la Ley de la Jurisdicción, ni se han iniciado los trámites al efecto señalados en el artículo 107 de la citada Ley.

El artículo 105.6 de la tan repetida Ley pone de

manifiesto la personal y directa responsabilidad de los agentes de la Administración por la inejecución de una sentencia dentro del plazo de dos meses a que se refiere el apartado 1.º de este artículo.

Asimismo, procedemos a poner de manifiesto ante esa Corporación, que en el artículo 1.º de la Constitución de 1978 se propugnan como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad.

De otra parte, el artículo 53.1 de la Norma Fundamental consagra como derecho fundamental el de la tutela judicial efectiva y vincula a todos los poderes públicos al respeto de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución.

Por ello no puede, en modo alguno, la Administración Pública adoptar actitudes contrarias ni posibilitar comportamientos reticentes, con respecto al cumplimiento de sentencias firmes dictadas por los Tribunales de Justicia.

Se recoge, asimismo, en la Norma Fundamental, en su artículo 118, que:

118. Es obligatorio cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y la ejecución de lo resuelto.

Por último, cabe recordar a la Administración que V. I. preside, que el Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas sentencias (Sentencia número 26, de 13 de abril de 1983, Sala 3.º, recurso de amparo número 292/82), que:

“Los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan fuera del ordenamiento ni la eximen de cumplir lo mandado en los fallos judiciales.”»

b) Queja número 22.937/84

Los reclamantes se quejaban ante esta Institución de que el Ayuntamiento de Ondárroa (Vizcaya) les adeudaba una cantidad de dinero reconocida por sentencia judicial firme y que, pese a ello, no se les había abonado todavía.

Iniciadas investigaciones por esta Institución, se comprobó la veracidad de la denuncia y se procedió a formular el recordatorio de los deberes legales recogidos en los artículos 103, 53.1, 118 de la Constitución Española, y 661.3 de la Ley de Régimen Local de 1955.

IV. Intervención municipal urbanística

a) Queja número 10.511/84

La reclamante se quejaba ante esta Institución de que el Ayuntamiento de Gijón hubiese demolido unas carboneras de su propiedad, sin haberse notificado en forma alguna el acuerdo de demolición.

Realizadas investigaciones por esta Institución se comprobó que, en efecto, dicho Ayuntamiento había procedido a demoler, sin haber instruido previamente el preceptivo expediente y sin haber observado el procedimiento establecido en la legislación del suelo. Por todo ello, se le recordaron los deberes legales que incumbían al respecto y se

sugirió a dicho Ayuntamiento que procediese a la instrucción del expediente, notificándole a la interesada en la debida forma, y abonando, en su caso, los posibles daños y perjuicios ocasionados a la misma.

b) Queja número 20.020/83

Iniciadas investigaciones con el Ayuntamiento de Quel (La Rioja), en materia de urbanismo, se pudo comprobar la inexistencia de instrumento de planeamiento alguno en ese municipio. Por ello, se procedió a recordarle los deberes legales que le incumben al respecto.

c) Queja número 295/83

Denunciada ante esta Institución la inejecución de un orden de demolición no ejecutada por el Ayuntamiento de Alicante, pudo comprobarse la veracidad de la misma. Por ello, se procedió a recordarle los deberes legales que le incumbían, por la no ejecución de un orden de demolición desde 1976, deber legal que se desprende de los mandatos recogidos en los artículos 103 de nuestra Constitución, 29 y 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo, 361 de la Ley de Régimen Local de 1955, 184 de la Ley del Suelo, y 61 del Reglamento de Disciplina Urbanística.

d) Queja número 10.380/84

El reclamante denunció ante esta Institución determinadas infracciones urbanísticas cometidas en el Municipio de Garrafe de Toro (León) por una empresa urbanizadora.

Iniciadas investigaciones por la Institución se observó que por esa Administración Pública se había incumplido el deber de policía que en materia urbanística le correspondía y se procedió a recordarle la obligación que tenían de requerir al promotor de las obras para que solicitase la oportuna licencia y a demoler, en su caso, lo indebidamente construido.

Asimismo, y dado que las competencias en materia de urbanismo de ese Ayuntamiento habían sido asumidas por la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla-León, se ha procedido a oficiar a dicha Consejería a los efectos de que nos comunique la resolución del expediente de infracción urbanística que se había incoado.

e) Queja número 20.414/84

La reclamante puso de manifiesto ante esta Institución que era propietaria de una casa situada en el término municipal de Quesada (Jaén) y que había instado del Ayuntamiento de esa localidad que declarase ruina parcial del edificio, sin que dicha Corporación le contestase ni tramitase el oportuno expediente contradictorio de ruina.

Esta Institución inició investigaciones, y tras el examen del expediente, señaló al Ayuntamiento la obligación que tiene de contestar a la interesada y de tramitar el expediente contradictorio de ruina, conforme a lo regulado en la Ley del Suelo y en el Reglamento de Disciplina Urbanística.

f) Queja número 22.562/84

El reclamante expone ante esta Institución que en reiteradas ocasiones había denunciado al Ayuntamiento de Vélez (Málaga) las presuntas infracciones urbanísticas existentes en un conjunto residencial de la Playa de Torre del Mar, sin que por ese Ayuntamiento se hubiesen ejercido las competencias urbanísticas que le correspondían.

Tras el examen del expediente, esta Institución comprobó la veracidad de las infracciones urbanísticas, consistentes en sobrepasar los volúmenes de la edificabilidad permitida, la ilegal situación de las edificaciones y el incumplimiento de la obligación permitida; infracciones que tienen la consideración de graves en nuestra legislación urbanística.

Por todo ello, se procedió a formular al Ayuntamiento el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Como S.S. conoce, el artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Así, el artículo 1.3. del parcialmente vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, configura entre las facultades de Policía de los Ayuntamientos la de intervenir la actividad de los administrados en el orden del urbanismo, para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.

De otra parte, en el artículo 5.b) se recoge entre las formas de intervención de las Corporaciones Locales de actividades administradas la del sometimiento a previa licencia.

No consta en el informe remitido por 5. S. a esta Institución, el informe técnico preceptivo, así como el informe del Secretario previos a la concesión de licencia, por lo que agradeceríamos que en la contestación a este recordatorio de deberes legales, remita copia íntegra del expediente de concesión de licencia.»

Asimismo, el artículo 184 de la Ley del Suelo, establece que:

« 184.1. Cuando los actos de edificación y uso del suelo relacionados en el artículo 178 se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde o el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos, El acuerdo de suspensión se comunicará al Ayuntamiento en el plazo de tres días si aquél no hubiese sido adoptado por el Alcalde.

2. En el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución.

3. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la licencia fuere denegada por ser

su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas.

4. Si el Ayuntamiento no procediera a la demolición en el plazo de un mes contado desde la expiración del término al que se refiere el número precedente o desde que la licencia fuese denegada por los motivos expresados, el Alcalde o el Gobernador Civil dispondrá directamente dicha demolición, a costa asimismo del interesado.»

A su vez, el artículo 185 de la citada Ley del Suelo, señala que:

« 185.1. Siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas, las autoridades a que se refiere el título anterior requerirán al promotor de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la oportuna licencia. El requerimiento se comunicará al Alcalde en el plazo de tres días si aquélla no hubiera sido formulada por él mismo.

2. Si el interesado no solicita la licencia en el plazo de dos meses, o si la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las ordenanzas, se procederá conforme a lo dispuesto en los números 3 y 4 del artículo anterior.

3. Lo dispuesto en los anteriores artículos se entenderá con independencia de las facultades que correspondan a las autoridades competentes, en virtud del régimen específico de autorización o concesión de que están sometidos determinados actos de edificación o uso del suelo.»

Por último, el artículo 188.1 de la repetida Ley, establece que:

« 188.1. Los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 178 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en el artículo 184 mientras estuvieren en curso de ejecución y al régimen previsto en el artículo 185 cuando se hubieren consumado, sin que tenga aplicación la limitación de plazo que establece dicho artículo.»

Por ello, agradeceríamos que nos remitiera informe técnico sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico en el momento de la concesión de licencia y en la actualidad que afecten al inmueble de referencia.

g) Queja número 10.914/84

El reclamante denunciaba ante esta Institución que por el Ayuntamiento de Madrid se había procedido a cortar el alumbrado eléctrico de la colonia en la que residía, sin que se hubiese restablecido el referido servicio, pese al carácter de obligación mínima que el mismo tiene fijado en la legislación de Régimen Local.

Esta Institución tras el examen del expediente, no observó actuación administrativa irregular alguna por parte

del Ayuntamiento de Madrid, respecto al fondo del asunto, pero se comprobaron irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de disciplina urbanística y consecuentemente, se procedió a recordarle los deberes legales que le incumbían al respecto.

h) Queja número 14.791/84

El reclamante denunciaba que se había producido una presunta infracción urbanística de carácter grave, en el Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama (Madrid), consistente en la construcción de una nave industrial, pese a las denuncias formuladas por el propietario de la finca situada enfrente de dicha nave.

Requerido el oportuno informe al Ayuntamiento, esta Institución comprobó que se había producido una infracción urbanística grave, habiéndose incumplido los requisitos exigidos en la norma subsidiaria del citado municipio, y habiéndose pronunciado en el mismo sentido, sobre tales irregularidades, la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, esta Institución procedió a recordarle, al citado Ayuntamiento, los deberes legales que le incumbían al respecto.

i) Queja número 22.621/84

La reclamante denunciaba ante esta Institución que por acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), de 2 de octubre de 1980, se ordenó la demolición de lo construido por un vecino de esa localidad y que por acuerdo de la misma Comisión de fecha 23 de diciembre de 1983, se mandó ajardinar el terreno que quedaba libre a consecuencia de la demolición citada, sin que hasta el momento se hubiese ejecutado ninguno de los dos acuerdos referidos.

Realizadas investigaciones por esta Institución, se comprobó la inexecución de los dos acuerdos citados y se procedió a recordar a esa Corporación, la obligación que tenía de cumplirlos.

V. Haciendas Locales

a) Queja número 11.920/84

La reclamante se quejaba ante esta Institución de que tenía domiciliado el pago de los tributos del Ayuntamiento de Madrid, en una Entidad de crédito, la cual venía abonando con toda normalidad las liquidaciones presentadas por la Oficina Recaudatoria de Hortaleza. Sin embargo, con fecha 11 de junio de 1983 recibió una comunicación en la que se indicaba que se había iniciado contra la misma un procedimiento de embargo contra sus bienes.

Personada en la Entidad de Crédito, le indicaron que el recibo había sido devuelto por no estar normalizado a pesar de haberse comprobado por la reclamante que el error se había cometido en la Oficina Recaudatoria de Hortaleza, le habían obligado a abonar la tasa de alcantarillado con un incremento del 20 por ciento como recargo.

Realizadas investigaciones por esta Institución, se comprobó que el Ayuntamiento no había procedido a la rectificación del error producido, al no haber enviado a la Oficina Recaudatoria el recibo en forma normalizada ni tampoco que se hubiese procedido a la devolución a la reclamante de los ingresos indebidamente recibidos por la Corporación, ya que la interesada no había sido la causante del error del retraso en el pago, por lo que se procedió a recordar al citado Ayuntamiento, los deberes legales que le incumbían al respecto y la necesidad de devolver a la reclamante el recargo indebidamente cobrado.

b) Queja número 3.392/84

El reclamante se quejaba de que el Ayuntamiento de Burjassot (Valencia), no le había aplicado la bonificación del 90 por ciento en las transmisiones de terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección oficial y de la falta de contestación de los escritos presentados ante ese Ayuntamiento respecto al citado asunto.

Iniciadas investigaciones por la Institución, se comprobó la veracidad de la denuncia y se realizó un recordatorio de deberes legales al citado Ayuntamiento, en el que se señalaba la obligación de contestar al interesado, así como la obligación de aplicar tal bonificación a las transmisiones de viviendas de protección oficial y de modificar la Ordenanza Municipal reguladora del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos en el sentido de recoger tal bonificación, cosa que no se estaba haciendo hasta la fecha.

VI. Responsabilidad administrativa

a) Queja número 24.266/84

Los reclamantes habían solicitado ante el Ayuntamiento de Madrid indemnización de los daños y perjuicios causados en la finca en la que se hallaba su domicilio, por la rotura de las bocas de riego públicas existentes junto a dicho inmueble, sin que por el citado Ayuntamiento se hubiese realizado actuación alguna tendente a reparar los daños causados.

Tras las investigaciones realizadas por esta Institución se comprobó la inexistencia de expediente instruido al efecto, pese a la realidad de los daños causados, por lo que se procedió a recordar al Ayuntamiento de Madrid su obligación de realizar las actuaciones tendentes que reparen los daños efectivos que habían sido ocasionados por el defectuoso funcionamiento de un servicio público.

VII. Contratación

a) Queja número 12.242/84

El reclamante expuso ante esta Institución, que en reiteradas ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento de Sotillo de las Palomas (Toledo), denunciando determinadas irregularidades en la ejecución de las obras de pavimentación realizadas en ese término municipal sin que, pese al tiempo transcurrido, se le hubiese contestado en forma alguna por el Ayuntamiento.

Tras el examen del expediente, esta Institución procedió

a recordar al Ayuntamiento la obligación que tiene de contestar al interesado y recabó nueva información.

Posteriormente, se realizó un nuevo recordatorio en el que se insistía en la necesidad de resolver expresamente las peticiones formuladas por el reclamante y la improcedencia de haber adjudicado directamente dichas obras, por exceder de los topes presupuestarios marcados por las leyes, así como por la inexistencia de fianza prestada por el contratista adjudicatario de las mismas.

b) Queja número 7.218/84

El reclamante se quejaba ante esta Institución de que el Ayuntamiento de Arauzo de Miel (Burgos), le hubiese subido el alquiler de la casa-habitación que la había arrendado dicho Ayuntamiento, sin atenerse a lo dispuesto en la legislación de Arrendamientos Urbanos,

Iniciadas investigaciones por esta Institución, se comprobó que, efectivamente, la subida se había realizado sin tener en cuenta las formalidades que exigía la legislación arrendaticia y, en consecuencia, se formuló al citado Ayuntamiento el correspondiente recordatorio de deberes legales.

c) Queja número 16.470/84

El reclamante denunciaba ante esta Institución, que el Alcalde del Ayuntamiento de su localidad desempeñaba al mismo tiempo, el cargo de director de la oficina de un Banco en el que el Ayuntamiento tiene abierta su única cuenta corriente, incumpliendo por ello, lo dispuesto en el Reglamento de contratación de las Corporaciones Locales.

Requerido informe al Ayuntamiento, esta Institución comprobó que se hablan producido las siguientes irregularidades:

1. No obraba en los archivos municipales un ejemplar original del contrato.

2. No se había instruido el preceptivo expediente de contratación.

Por todo ello, se procedió por esta Institución a recordar al Ayuntamiento los deberes legales que le incumbían al respecto, y a solicitar nueva información con el fin de completar la documentación recibida.

VIII. Actividades molestas

a) Queja número 9.854/84

El reclamante exponía ante esta Institución que en reiteradas ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento de Campillos (Málaga), denunciando las molestias ocasionadas por los ruidos y vibraciones de una lavandería situada en su vecindario y que actuaba clandestinamente.

Requerida la oportuna información al citado Ayuntamiento, se observaron las siguientes irregularidades:

1. La actividad había estado funcionando durante mucho tiempo sin que se le hubiese concedido la licencia.

2. Entre la documentación recibida (que se supone que es toda la del expediente), no figuraba la instancia del titular de

la actividad, solicitando que se le concediese la licencia de apertura, documento que necesariamente debe figurar en la documentación del expediente relativo a dicha explotación; resultando inconcebible que se conceda una licencia a quien no lo hubiese solicitado.

3. No se había seguido el trámite legal exigido por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas para la concesión de la licencia,

Por todo ello, esta Institución procedió a formular al citado, Ayuntamiento el oportuno recordatorio de deberes legales, señalándole que se debería proceder a la revisión de oficio del acto administrativo de concesión de licencia, conforme al procedimiento previsto en el título 5.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, al haber procedido esa Administración Pública en el asunto descrito prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello.

b) Queja número 12.753/84

El reclamante denunciaba ante esta Institución, que en reiteradas ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento de Corbera (Valencia), quejándose de las molestias ocasionadas por las vibraciones producidas por una Central Hortofrutícola situada frente a su vivienda, que incumplía, los requisitos establecidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, sin que hasta el momento dicha Administración Pública hubiese practicado actuaciones al respecto.

Tras el examen del informe remitido a esta Institución por el citado Ayuntamiento se observó que, efectivamente, la industria referida carecía de licencia de actividad clasificada, por lo que se procedió a recordar a dicha Entidad Local la necesidad de sujetar a licencia tal actividad de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

e) Queja número 31.754/83

Se denunció ante esta Institución la existencia de una industria dedicada a la fundición de metales que no contaba con las medidas correctoras necesarias recogidas en la legislación vigente. Comprobadas, efectivamente, las irregularidades de la actuación del Ayuntamiento de Valladolid, se procedió a recordarle los deberes legales que le incumben al respecto, recogidos en los artículos 103 de nuestra Constitución, 1 del Reglamento de Actividades Molestas y 45, 116 y 43.1.e) de la vigente Ley de Procedimientos Administrativo.

d) Queja número 23.030/83

Se denunció ante la Institución, la existencia de vertidos de productos nocivos, por parte de industrias que contaminan el agua de los pozos propiedad del reclamante.

Comprobando que, efectivamente, no se ejercen las funciones de inspección que la legislación atribuye a los Ayuntamientos, se procedió a recordar los deberes legales que incumben al Ayuntamiento de Vilaseca i Salou

(Tarragona) al respecto, en orden a establecer incluso la imposición de medidas correctoras a las industrias afectadas. Se le recordó, así, lo dispuesto en los artículos 103 de nuestra Constitución, 17 del Reglamento de Actividades Molestas y 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

e) Queja número 24.317/84

El reclamante se quejaba ante esta Institución de que había denunciado al Ayuntamiento de Valcabado de Roa (Burgos) la instalación de una explotación ganadera junto a su domicilio sin licencia de apertura concedida al efecto, ni cumplimiento de las prescripciones del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, produciéndose, a menudo filtraciones de aguas sucias en los cimientos de la vivienda del reclamante, sin que, por ese Ayuntamiento se hubiesen realizado actuaciones tendentes a solucionar tal problema.

Realizadas investigaciones por esta Institución, se comprobó que la explotación denunciada se hallaba funcionando sin haber obtenido previamente la licencia reglamentaria y sin que el Ayuntamiento hubiese procedido a la clausura de la misma, por lo que se procedió a recordarle los deberes legales que había de cumplir al respecto, sujetando a previa licencia la instalación de una actividad calificada como la que había sido denunciada.

IX. Derechos fundamentales

a) Queja número 3.303/84

Se iniciaron investigaciones con el Ayuntamiento de Santander, a consecuencia de la denuncia de un vecino de la localidad, de que se le denegó su petición de la baja en el padrón municipal, quebrándose, por tanto, el derecho fundamental del artículo 19 de nuestra Constitución.

Estudiados con todo detenimiento los informes remitidos por el Ayuntamiento de Santander, así como toda la documentación que obraba en el expediente, procedimos a remitirle el siguiente recordatorio de deberes legales al Alcalde de dicha ciudad.

Como V. 1. conoce, la Constitución Española, en su artículo 19 dispone:

«Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.»

Esta consagración constitucional ampara la libre facultad para desplazarse por todo el ámbito del territorio nacional, en el tiempo y forma que cada ciudadano estime oportuno, así como el derecho a determinar libremente el lugar donde desea establecer su residencia.

De otra parte, el artículo 82 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial señala el procedimiento a seguir en caso de solicitud de alta o baja en el padrón municipal, señalándose los siguientes requisitos:

a) Presentar, por duplicado, en el Ayuntamiento del término en que esté inscrito como residente, una declaración conforme a modelo oficial, dando cuenta de su traslado a otro Municipio, para permanecer en él. Uno de los ejemplares le

será devuelto.

b) Solicitar el alta como residente en el nuevo Municipio, acompañando a su petición el anterior duplicado.

2. En el Municipio de procedencia se les calificará desde el momento en que se presente su declaración como baja provisional y residentes ausentes y, en el Municipio en que se solicite su residencia, como transeúntes durante un plazo de seis meses. Transcurrido dicho plazo y sin necesidad de nueva resolución, serán baja definitiva en el Municipio de origen y alta como residentes en el que lo hubieran solicitado.

Por ello, la Administración Pública que y. 1. preside, no puede proceder a denegar la baja en el padrón municipal solicitada por un ciudadano, pues el artículo 82.2 del citado Reglamento, es claro al respecto el señalar, que el Municipio de procedencia le calificará desde el momento de presentación de su declaración como baja provisional y residente ausente, sin perjuicio de que pueda comprobar si, efectivamente, se ha dado de alta como residente en otro nuevo Municipio, pudiéndose, a la vista del resultado de esta comprobación, imponer las sanciones que correspondan y dar traslado al Ayuntamiento en el que se interesó el alta a los efectos oportunos.

Como S. S. conoce, el artículo 88 del citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial permite a los Alcaldes Presidentes sancionar el incumplimiento de las obligaciones que para españoles y extranjeros se previene en los anteriores artículos. Entendiéndose, por tanto, por el legislador, como posible respuesta a conductas fraudulentas, la imposición de una sanción y, en su caso, la rectificación del asiento, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, pero no faculta a una Administración Pública a denegar la baja en el padrón municipal, por entender que se pretende eludir algún tipo de tributo.

En cuanto al tema del recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, adjuntamos al presente recordatorio fotocopia de la recomendación que esta Institución realizó a las Cortes Generales, en relación con la Ley de Medidas Urgentes de Financiación de las Haciendas Locales 24/83, de 21 de diciembre, así como copia de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 179/85, de 19 de diciembre, que declara inconstitucional los artículos 8.1 y 9.1 de la citada Ley.»

b) Queja número 24.314/84

Los reclamantes se quejaban ante esta Institución de que el Ayuntamiento de Puebla del Caramiñal (La Coruña), les había denegado la exposición al público de unos carteles anunciadores referentes al nombre del Municipio, confeccionados por la asociación cultural de la que forman parte, vulnerándose el derecho constitucional a la libertad de expresión.

Esta Institución tras el examen detenido del expediente, entendió que la Corporación se había atribuido competencias que no le confería la legislación reglamentadora del impuesto

municipal sobre la publicidad, en cuanto a la denegación de visados y que habían quebrado, esas actuaciones, el principio de libertad de expresión, por lo que procedió a formularle el correspondiente recordatorio de deberes legales.

X. Incompatibilidades

a) Queja número 10.861/84

La interesada se quejaba ante esta Institución de que con fecha 13 de diciembre de 1982 había denunciado ante el Ayuntamiento de Mazagón (Huesca), la existencia de un policía municipal de la Corporación que se hallaba desempeñando otros puestos de carácter público e incumplía, por tanto, la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, sin que se hubiese contestado en forma alguna a su escrito de denuncia.

El Ayuntamiento a requerimiento de esta Institución, remitió el oportuno informe en el que señalaba que, efectivamente, el policía municipal compatibilizaba sus funciones con la de carterero rural, que las dos actividades no impedían ni menoscababan sus funciones de policía municipal y que, en el supuesto de que hubiese incompatibilidad, deberían declararlo a la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones.

Esta Institución procedió a señalar al citado Ayuntamiento las irregularidades que había cometido, al no haber instruido expediente alguno por el que se autorizase o denegase la incompatibilidad del policía municipal y en el que al mismo tiempo le hacía saber su discrepancia del criterio municipal de que correspondía a la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones la declaración de la supuesta incompatibilidad, ya que las posibles dudas que pudieran existir en este sentido habían quedado despejadas por la nueva Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas de 26 de diciembre de 1985.

XI. Elecciones locales

Queja número 11.644/84

El reclamante denunciaba ante esta Institución que el Ayuntamiento de Villar del Buey (Zamora) le comunicó, con fecha 16 de octubre de 1982, su baja en el cargo de concejal por haber dejado de pertenecer al partido político por el que se había presentado a las elecciones.

Sin embargo, personado en la sede del partido y en la Junta Electoral de la zona, no existía comunicación alguna sobre la baja de referencia, y nos manifestó que no se le había comunicado por el citado Ayuntamiento el motivo de tal baja.

Requerida información a la citada Corporación por esta Institución, observamos que el Ayuntamiento no había notificado en forma alguna el cese como concejal al interesado, ni había estudiado la singularidad de que se trataba de un candidato independiente, ni había observado el procedimiento marcado en las resoluciones interpretativas de la Ley de Elecciones Locales de 25 de mayo de 1979 y 17 de enero de 1980, incumpléndose, asimismo, el artículo 23.2 de nuestra Constitución.

Por todo ello, procedimos a formular al citado Ayuntamiento el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Como S. S. conoce, el artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 79 de Procedimiento Administrativo, establece que:

“79.1. Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus, derechos o intereses.

2. Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de la recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente.

3. Las notificaciones defectuosas surtirán efecto, sin embargo, a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.”

En lo que se refiere al procedimiento seguido para la destitución por ese Ayuntamiento, conviene recordar que la Resolución interpretativa de 17 de enero de 1980, en su párrafo segundo, dispone:

“Debe entenderse que la resolución del Pleno Corporativo consiste en la adopción de un simple acuerdo de quedar enterado y de petición a la Junta Electoral de Zona del nombre del siguiente candidato en la lista que corresponda. Esta interpretación debe considerarse aplicable tanto al caso de pérdida del cargo por virtud de sentencia judicial de inhabilitación para cargo público, como para el caso de pérdida por causa de fallecimiento, y también para el caso previsto en el artículo 11.7 de la Ley de

Elecciones Locales de baja de un concejal en el partido en cuya candidatura figuró.”

Por último, el artículo 23.2 de nuestra Constitución establece que:

“23.2. Los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”

El Tribunal Constitucional, al interpretar el artículo que acabamos de transcribir y contrastarlo con el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales ha señalado —entre otras cosas—, que el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos y, que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones

periódicas.

Dicho artículo, en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear su voluntad —mediante la expulsión— el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público que establece su artículo 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como en el regulado en el artículo 23.1 de la misma.

En consecuencia, por ese Ayuntamiento se debería proceder a adoptar los acuerdos necesarios, en orden a la regularización de la situación existente, que pasaría por la revisión de oficio del acuerdo entonces adoptado y sin que ello suponga, en ningún caso, la reposición del que fuera concejal en su cargo público, dada la imposibilidad material de hacerlo, debiéndose notificar, en forma a los interesados, los actos que les afecten.»

XII. Elecciones Sindicales de Funcionarios de Administración Local

Queja número 3.223/83

Se iniciaron investigaciones con el Ayuntamiento de Villanueva de la Serena (Badajoz), a consecuencia de la denuncia del Secretario General de Asuntos Jurídicos de Unión de Sindicatos Independientes de Administración Local, sobre irregularidades cometidas por este Ayuntamiento en las elecciones de representantes sindicales.

Se pudieron comprobar, tras las investigaciones efectuadas, los siguientes extremos:

« 1. Del expediente se deduce que las Elecciones para representantes sindicales celebradas en ese Ayuntamiento el día 7 de enero de 1983, fueron convocadas por la Central Socialista UGT, que luego tomaría parte en las Elecciones, cuando dicha convocatoria ha de realizarla la Junta Electoral que se constituya en cada Corporación y no una central sindical determinada, por muy respetable que ésta sea. Sin embargo, en el expediente de las referidas elecciones consta nítidamente el que la convocatoria se ha realizado por un órgano manifiestamente incompetente.

2. No se ha constituido una Junta Electoral en la forma prevista en el artículo 12 de la Resolución de 29 de enero de 1981 de la Dirección General de Administración Local sobre derechos de representación colectiva y de reunión de los funcionarios de Administración Local.

3. El nombramiento de los miembros de la Mesa electoral no se ha producido por sorteo ni lo ha realizado la Junta Electoral.

4. No se han resuelto, en modo alguno, las impugnaciones a las diversas irregularidades que se han ido produciendo, formuladas por la Asociación Provincial de Sindicatos de funcionarios de Administración Local, ni a la solicitud de anulación de las Elecciones así celebradas.»

Por ello, y al amparo de las facultades conferidas a la Institución por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, procedimos a recordarle los deberes legales que le incumbían al respecto:

«Como S. S. conoce, el artículo 103 de la Constitución establece que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 12 de la citada Resolución dispone que:

12. Junta Electoral.

1. En cada Corporación se constituirá una Junta Electoral, que iniciará cada proceso electoral. Dicha Junta Electoral estará compuesta por la Comisión de Personal de la Corporación, o en su defecto, por la Comisión Permanente o el Pleno y por representantes de los funcionarios por cada una de las Organizaciones Sindicales, Asociaciones acreditadas o coaliciones que se presenten. La representación de la Corporación y de los funcionarios será paritaria.

Se incorporarán a la Junta Electoral representantes de los funcionarios no afiliados a alguna Organización Sindical, una vez que hayan presentado una lista electoral, debiendo adecuarse, en este caso, el número total de representantes de los funcionarios en dicha Junta o las previsiones del punto anterior.

2. La Junta Electoral, en el acuerdo de convocatoria de elecciones, determinará el número de Colegios, el censo de electores correspondiente a cada uno y el número y la ubicación de las Mesas Electorales, sal como, en su caso, la regulación del voto por correo. Igualmente tendrá como misión fundamental obtener de la Corporación el censo de electores, subsanar o resolver las reclamaciones de todo tipo; señalar el calendario de las elecciones, garantizar o regularla publicidad electoral; plazo de presentación de candidatos, proclamación de éstos, cálculo del número de representantes a elegir, preparación y organización de las Mesas Electorales, nombramientos de Presidentes y dos Vocales de éstas y sus suplentes, preparación de papeletas y censos para las Mesas y, finalmente, control del escrutinio final a realizar por los Presidentes de las Mesas y la publicación del resultado del mismo.»

Y el artículo 13 de la referida norma señala que: los miembros de la Mesa serán designados por sorteo entre los electores que sean candidatos

A su vez, el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que:

94.1. Cuando se formularé alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

2. Igual facultad de opción asistirá, sin necesidad de denunciar la mora, al interesado que hubiera interpuesto cualquier recurso administrativo, entendiéndose entonces producida su desestimación presunta por el mero transcurso

del plazo fijado para resolverlo.

3. En uno y otro caso la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal si hubiera lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente.»

Por su parte, el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que:

47.1 - Los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.

b) Aquellos cuyos contenidos sea imposible o sean constitutivo de delito.

c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.”

En consecuencia, y a la vista de las consideraciones jurídicas anteriormente expuestas, entendemos que por ese Ayuntamiento se debe proceder al restablecimiento de la legalidad, adoptando los acuerdos oportunos a tal efecto.»

Recordatorios de deberes legales sobre los que han fijado su posición, de forma expresa, las Administraciones afectadas.

I. Régimen Jurídico

a) Queja número 3.436/84

El Ayuntamiento de Bustarviejo (Madrid), con fecha 1 de agosto de 1982, adoptó el acuerdo de no expedir documento alguno a las personas deudoras de la Hacienda Municipal, lo que motivó la oportuna queja de un vecino de dicho Municipio ante esta Institución.

Iniciadas investigaciones por la Institución, y tras las comprobaciones oportunas, se recordó al Ayuntamiento denunciado la obligación de expedir certificaciones de todos los actos oficiales, resoluciones y acuerdos de la Corporación y de los libros y documentos que existan en las distintas dependencias, cuando fuese solicitado por el personal interesado indicándole la nulidad de pleno derecho del acuerdo de referencia y la necesidad de que se procediese a la anulación del mismo.

Habiéndose leído el escrito de esta Institución en la sesión ordinaria del Ayuntamiento de fecha 31 de octubre de 1985, el Ayuntamiento aceptó el recordatorio y procedió a la anulación del referido acuerdo.

II. Haciendas locales

a) Queja número 13.291/84

La reclamante había pagado al Ayuntamiento de Irún (Guipúzcoa), una cantidad mayor de la que le correspondía como consecuencia del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, producto de una liquidación errónea. Pese a que la devolución de la cantidad y la rectificación se solicitó el 5 de julio de 1978, el Ayuntamiento no había rectificado el error ni había procedido a devolverle dichas cantidades ingresadas indebidamente, no obstante el tiempo transcurrido.

A raíz de las investigaciones realizadas por esta Institución y al recordatorio de deberes legales que se fórmula al citado Ayuntamiento señalándose la necesidad de tramitar el expediente con toda rapidez y eficacia, el Ayuntamiento procedió a declarar la exención y a devolver a la interesada las cantidades ingresadas indebidamente.

III. Intervención municipal urbanística

a) Queja número 4239/84

El reclamante se dirigió a esta Institución para exponer que tras la denuncia que había realizado ante el Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), del estado de ruina en el que se encontraba un inmueble de su propiedad, el Ayuntamiento declaró en situación de ruina inminente y dio orden de demoler una parte del inmueble, sin incluir las cocheras ni las naves de acceso.

Iniciadas investigaciones, se comprobó que en la citada finca se habían realizado obras sin la oportuna licencia municipal, por lo que se procedió a recordar a la Corporación afectada la obligación de sujetar a licencia todos los actos de edificación y uso del suelo y de las realizaciones en su término municipal.

Por otra parte, cabe destacarse que uno de los asesores del Área de Administración Territorial se personó en ese Ayuntamiento al objeto de examinar en detalle el expediente contradictorio de ruina y el estado físico del inmueble, habiendo obtenido una total y absoluta colaboración por parte de las autoridades y funcionarios encargados del asunto y quedando pendiente de resolver, definitivamente, el problema planteado tan pronto se emitiese dictamen sobre el estado de la totalidad del inmueble por un perito designado al efecto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Ciudad Real.

b) Queja número 14.110/84

La reclamante, inquilina de una finca, se quejaba de que el Ayuntamiento de Zamora no había obligado al propietario a ejecutar las responsabilidades necesarias a que legalmente se hallaba obligado para mantenerla en un estado normal de conservación.

Iniciadas investigaciones por la Institución, se comprobó la veracidad de la denuncia y se recordó a dicho Ayuntamiento la obligación que tiene de ordenar a los propietarios de terrenos y edificaciones a mantenerlas en condiciones de salubridad y ornato público y a imponerles, en su caso, las obras necesarias para conservar aquella condición.

c) Queja número 1.040/84

El reclamante exponía que en el Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig (Alicante) se había instalado un Colegio que carecía de licencia de apertura concedida al efecto y que las obras de actuación del edificio fueron realizadas sin licencia, ante la pasividad del Ayuntamiento.

Tras las investigaciones realizadas por esta Institución se recordó al Ayuntamiento la obligación que tiene de sujetar con previa licencia los actos de edificación y uso del suelo que se realicen en su término municipal y de proceder, en su caso, a imponer las exacciones correspondientes.

El Ayuntamiento contestó manifestando que las obras estaban en trámite de legalización y que la supuesta infracción urbanística sería, en todo caso, de carácter leve, sin aceptarse el recordatorio de deberes legales formulado.

Esta Institución volvió a oficiar a dicho Ayuntamiento instándole a que se pronuncie sobre la aceptación o no de dicho recordatorio y de las cuestiones planteadas, recabando nueva información sobre dichas infracciones urbanísticas.

IV. Silencio administrativo

a) Queja número 7.883/84

El reclamante se dirigió al Ayuntamiento de Badalona (Barcelona) solicitando la rectificación del error cometido en la liquidación de la tasa de basuras que se le había girado sin que, pese al tiempo transcurrido (más de dos años), se hubiese contestado a su petición en forma alguna.

Tras las investigaciones realizadas se procedió por esta Institución a recordar al Ayuntamiento la obligación que tenía de resolver expresamente la cuestión planteada por el interesado.

El Ayuntamiento respondió a la Institución remitiendo un informe de la Asesoría Jurídica, en el que coincidió con nuestras apreciaciones sobre la obligación legal de resolver en forma expresa el expediente controvertido.

Hasta la fecha no se nos ha comunicado la aceptación del recordatorio ni que se le haya notificado la resolución al interesado, por lo que se emplazó a dicha Corporación a que nos manifestase si se había procedido o no a contestar al interesado.

b) Queja número 9.097/84

El ciudadano se quejaba ante esta Institución de que había denunciado ante el Ayuntamiento de Córdoba algunas deficiencias técnicas en la construcción de un aparcamiento subterráneo en esa ciudad, sin que se le hubiese notificado contestación alguna por parte del Ayuntamiento.

Iniciadas investigaciones se procedió a formular a dicho Ayuntamiento recordatorio de deberes legales, indicándole la obligación que tenía de contestar al interesado.

La Corporación contestó a esta Institución agradeciendo el recordatorio planteado y entendiendo que por parte de la misma se habían cumplido los deberes legales que le incumbían al respecto.

c) Queja número 12.180/84

El reclamante había solicitado en reiteradas ocasiones al Ayuntamiento de Inca (Baleares) que se le permitiese la utilización de un local municipal, sin que se hubiese contestado, en modo alguno, a sus peticiones.

Tras la actuación del Defensor del Pueblo y la formulación del oportuno recordatorio, en el que se señalaba al Ayuntamiento su obligación de contestar al interesado, dicha Corporación contestó remitiendo copia de la resolución expresa del expediente que había remitido al reclamante.

V. Personal

a) Queja número 1.146/84

Se trataba de un expediente disciplinario incoado a un funcionario del Ayuntamiento de Archidona (Málaga), que se prolongaba indefinidamente sin resolverse, alegando para ello el Ayuntamiento un supuesto vacío legal en la materia, y colocando al funcionario en una situación de absoluta inseguridad jurídica.

Esta Institución procedió a formular al Ayuntamiento el siguiente recordatorio de deberes legales:

«Como S. S. conoce, el artículo 103 de la Constitución dispone que la Administración Pública servirá con objetividad a los intereses generales y actuará con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 123 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local establece que:

123.1. Tan pronto como la autoridad u órgano competente para resolver reciba el expediente concluso, examinará de oficio, tanto los aspectos formales o adjetivos de aquél como el contenido y resultado de las actuaciones practicadas.

2. En vista de dicho examen y, en su caso, de las alegaciones que el inculpado formulare al amparo de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior decidirá:

a) Dictar resolución, si las actuaciones practicadas permiten formar juicio sobre los hechos y las responsabilidades en su caso.

b) Practicar nuevas actuaciones para mejor conocimiento o para subsanar defectos observados, cuando así se estime pertinente.

e) Reponer el expediente al período de instrucción si los defectos causaren indefensión al inculpado.

A su vez, el artículo 124 del mismo Reglamento señala que:

124.1. A fin de individualizar la responsabilidad que, en su caso, procediere exigir a las autoridades y organismos que intervinieren en todo procedimiento disciplinario se considerarán plazos normales de tramitación.

Primero. Ocho días para la incoación del procedimiento, salvo que por recusación del Instructor o del Secretario se demorase el comienzo de la instrucción.

Segundo. Dos meses para la instrucción del expediente,

que sólo podrán ser prorrogados, a propuesta del Instructor y bajo su personal responsabilidad, por la autoridad u órgano que ordenó la incoación.

Tercero. Quince días para la resolución, salvo que proceda la práctica de nuevas actuaciones o la subsanación de defectos que impidan adoptar aquélla.

De lo expuesto se deduce que por esa Alcaldía-Presidencia se debería haber optado, con carácter reglado, por una de las tres posibilidades que le confería el artículo 123 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, procurando la rápida resolución del expediente, no existiendo habilitación legal alguna para que por el órgano que ha de dictar la resolución oportuna se paralice el expediente en la forma que se ha realizado, y siendo incompatible con el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de nuestra Constitución dicha paralización "sine die", puesto que el inculpado tiene un derecho fundamental a obtener una resolución justa y dentro del más breve plazo posible. No hay vacío legal alguno, puesto que los artículos que hemos transcrito anteriormente, no hablan sido derogados por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

A su vez, el Instructor del expediente recoge una serie de posibles faltas en sus considerandos, pero al redactar la propuesta concreta de resolución no determina la falta o faltas que estime cometidas, ni los preceptos en que aparece recogida, sino que se limita a proponer a la Administración Pública la imposición de la sanción de destitución del servicio. No basta el incluir en un considerando que los hechos han de calificarse como una falta de consideración con los administrados, sino que en la propuesta debe consignarse tal falta y una explicación resumida de los hechos constitutivos de la falta, de manera que el inculpado conozca claramente por qué se le sanciona.

Respecto a la remoción y sin perjuicio de que la Corporación tiene, efectivamente, facultades discrecionales para adscribir y remover de los distintos puestos de trabajo a los funcionarios no pertenecientes a los Cuerpos Nacionales en virtud de sus potestades de autoorganización, no parece que sea lo más oportuno el remover al funcionario de su puesto inmediatamente después de que el Juez Instructor haya propuesto su destitución del cargo, pudiendo haber motivos fundados para pensar que podía tratarse de una sanción encubierta.

Entendemos que en este supuesto, el procedimiento correcto hubiera sido finalizar el expediente disciplinario instruido al efecto y llevar a cabo, en su caso, la propuesta, ya que los actos administrativos no solamente deben de tener un fundamento legal, sino realizarse por la vía que más apariencia de legalidad revistan y, mayores garantías ofrezcan, así como menores perjuicios irroguen a los administrados, debiéndose alejar, en todo caso, la actuación administrativa de una posible conversión en desviación de poder.

En consecuencia, entendemos que por esa Administración Pública se debe proceder a la conclusión del expediente disciplinario abierto a don Fernando Nieto

Herrera, adoptando la resolución que proceda y sin perjuicio de tener en cuenta que el tiempo en que el expediente ha estado paralizado por causas no imputables al interesado, ha de computarse a efectos de la posible prescripción.»

Recibido el recordatorio, el Ayuntamiento nos comunicó que se aceptaba y acordar sobreseer el expediente, al haber transcurrido en exceso el plazo de prescripción legalmente establecido para las faltas administrativas.

Asimismo, es de destacar que la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía solicitó de esta Institución copia del informe emitido por la institución, a los efectos de la unificación de criterios para casos similares, remitiéndose copia del indicado informe con fecha 21 de enero de 1986.

VI. Responsabilidad administrativa

a) Queja número 8.847/84. La reclamante expuso ante esta Institución que, como consecuencia de la rotura de la Red General de Abastecimiento de agua domiciliaria a la altura del edificio en que se hallaba su domicilio, en el término municipal de Antequera (Málaga), se procedió a la declaración de ruina de dicho inmueble y que, asimismo, había solicitado ante el Ayuntamiento, la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a los bienes de su propiedad, sin que por dicho Ayuntamiento se hubiese realizado ninguna actuación en ese sentido.

Iniciadas investigaciones se comprobó que a pesar del tiempo transcurrido, casi tres años, no se había procedido al pago de la indemnización correspondiente por parte del Ayuntamiento, por lo que se recordó a dicha Corporación las obligaciones que le incumbían en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Tras el recordatorio, se reunió la Comisión del Gobierno de ese Ayuntamiento el día 14 de noviembre de 1985 y acordó poner en conocimiento del Defensor del Pueblo, el compromiso de ese Ayuntamiento, de proceder, sin más demora, a reparar los daños causados, incluyéndose, con tal motivo, las obras a ejecutar en la realización del proyecto a realizar dentro del Plan de Empleo Rural de 1986, y solucionando de esta forma el problema planteado.

VII. Policía Sanitaria Mortuoria

a) Queja número 11.063/84. El reclamante exponía que tenía sospechas de que un empleado del Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja) había exhumado los restos mortales de un familiar sin su conocimiento y que, pese a que había solicitado del referido Ayuntamiento que se le mostrase el libro de exhumaciones, no había recibido contestación alguna.

Tras las investigaciones realizadas, esta Institución señaló al Ayuntamiento las obligaciones que en materia de Policía Sanitaria Mortuoria le correspondían y la necesidad de llevar un libro de registro de sepulturas.

El Ayuntamiento contestó que la exhumación se había realizado con conocimiento del familiar y que entendía que venía cumpliendo escrupulosamente la normativa legal

vigente.

VIII. Actividad sin licencia

a) Queja número 14.589/84. El Presidente de la Asociación de Libreros de Coslada denunció a esta Institución que la Entidad «Coeba» estaba realizando la venta de libros de texto sin poseer la licencia municipal correspondiente y sin que por las autoridades municipales del Ayuntamiento de Coslada se paralizase la realización de tales actividades ilegales por dicha Corporación.

Tras el examen del expediente, se formuló a dicho Ayuntamiento el siguiente recordatorio de deberes legales:

«De la lectura de su escrito, observamos que la referida sociedad “Coeba” ha procedido a la legalización de su actividad, de lo que se deduce que se han subsanado las deficiencias comprobadas.

Sin embargo, en el segundo de los apartados de su escrito, pone de manifiesto a esta Institución que “esta Alcaldía se permite indicar a esta Institución que el transcurso de casi dos meses desde la fecha del escrito de anterior referencia y la del Registro de salida de ese Organismo (7 de noviembre) recibido en este Ayuntamiento el 13 del mismo mes, enerva toda posibilidad de eficacia de las posibles medidas a adoptar en casos como el de la venta de libros de texto que ahora nos ocupa, que se limite casi exclusivamente a los quince primeros días de cada curso.”

Esta afirmación olvida que el 15 de septiembre de 1984 y, en contacto telefónico con el Secretario General de ese Ayuntamiento, don Francisco Chorot Nogales, se puso de manifiesto por el Asesor Responsable del Área de Administración Territorial y Local, la denuncia formulada por el reclamante sobre la inactividad de ese Ayuntamiento tras las denuncias formuladas de desarrollo de la actividad de referencia sin las licencias concedidas al efecto.

Por ello, no puede argumentarse por S. S. como cobertura de la inactividad de la Administración que S. S. preside, el haber recibido un oficio de esta Institución con posterioridad al acontecimiento de referencia, máxime cuando la intervención de esta Institución a través de llamada telefónica al Secretario de ese Ayuntamiento el citado día motivó que S.S. adoptara el decreto (se adjunta fotocopia) de fecha 17 de septiembre de 1984; en el que se dispone:

“Ante la denuncia formulada por los industriales libreros legalmente establecidos en esta localidad, de que en ese establecimiento se está procediendo a la venta al público de libros de texto sin estar autorizado para ello, esta Alcaldía, por decreto de esta fecha ha resuelto manifestarle que para llevar a cabo la indicada actividad, viene obligado a tramitar previamente la correspondiente licencia municipal, así como a darse de alta en contribución—en el epígrafe pertinente—, debiendo entre tanto, abstenerse de proseguir la venta de referencia en su local sito en la avenida de la Cañada, de esta localidad.”

Recibido en esta Institución copia del referido decreto, se entendió que esa Administración Pública había procedido

rápida y eficazmente a resolver el problema planteado por un ciudadano a través de esta Institución, sin embargo, pudimos comprobar con posterioridad y a la vista de lo manifestado por S. S. en su escrito de fecha 22 de noviembre de 1984, que la actuación de la Administración Pública que S.S. preside se limitó a la comunicación de un decreto, sin proceder a la vigilancia de la ejecución de lo ordenado.

El oficio de esta Institución de fecha 7 de noviembre de 1984 tenía como finalidad la de solicitar información sobre el resultado de la actuación que S.S. inició el 17 de septiembre de 1984 con la adopción del referido decreto. Por ello, argumentar por S. S. que la remisión de nuestro escrito con retraso a los acontecimientos señalados, enerva toda posibilidad de eficacia de las posibles medidas a adoptar es inadmisibles por parte de esta Institución, máxime cuando con anterioridad al inicio de nuestra actuación, los reclamantes presentaron escritos ante ese Ayuntamiento, denunciando los hechos de referencia, incluso mantuvieron entrevistas con S. S. al efecto de que se adoptaran las medidas oportunas.

Desgraciadamente comprobamos que la Administración Pública que S. S. preside se limitó, por tanto, a comunicar un acto administrativo con el fin de cumplir formalmente con los deberes que le incumben.»

El presente recordatorio fue aceptado por el Ayuntamiento y comunicado a esta Institución con fecha 26 de abril de 1985.

IX. Expropiación forzosa

a) Queja número 3.405/84. La reclamante puso de manifiesto a esta Institución que por el Ayuntamiento de Almería se le expropiaron unas hectáreas de su propiedad en el año 1966, realizándose un cambio de afectación en el año 1977 y que con motivo de dicho cambio, solicitó la reversión de la finca expropiada sin que por dicho Ayuntamiento se hubiesen realizado actuaciones al respecto.

Tras el examen del expediente, esta Institución remitió a ese Ayuntamiento el oportuno recordatorio de deberes legales, sosteniendo el derecho a la reversión de la reclamante.

El Ayuntamiento contestó a esta Institución exponiendo que ya no tenía la titularidad de los terrenos, pero que no obstante, proponía entregar una cantidad de dinero a la expropiada en compensación por los daños y perjuicios ocasionados por la reversión.

b) Queja número 10.968/84. El reclamante expuso ante esta Institución que le fue expropiada una finca situada en la carretera de circunvalación del Ayuntamiento de Arbó (Pontevedra), sin que se le hubiese abonado el justiprecio correspondiente ni los intereses legales de demora, ni se hubiese consignado en el presupuesto de la Corporación los créditos necesarios para hacer frente a dicho pago.

Tras las investigaciones realizadas, esta Institución recordó a dicha Corporación los deberes legales que le incumbían en esta materia.

El Ayuntamiento contestó aceptando el recordatorio y manifestando su intención de proceder al pago de las

cantidades adecuadas en cuanto dispusiese de liquidez para ello.

3. Recomendaciones y sugerencias

En uso de las facultades otorgadas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se formularon durante 1985 las siguientes sugerencias y recomendaciones:

3.1. Sugerencia remitida al Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda con fecha 23 de marzo de 1985

La interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/84, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal, no solucionaba los problemas inmediatos que la aplicación de esta norma podría entrañar. Por ello, paralelamente a la prestación de aquél, se remitió al Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda la siguiente recomendación, que no ha sido contestada:

«Con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid, 15/84, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal, presentada por don Alejandro Muñoz Revenga y otros más y registrada en esta Institución con el número 3.446/85, se han observado importantes deficiencias normativas que a juicio de esta Institución afectan a la posible inconstitucionalidad de la norma indicada, como a la legalidad del procedimiento recaudatorio del recargo establecido en la misma. En cuanto al primer supuesto, la cuestión ha sido suscitada ante el Tribunal Constitucional. Procede ahora someter a la consideración de V. E. los motivos que suscitan dudas sobre la legalidad del procedimiento indicado.

1. La Ley del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid 15/84, establece en su Título II, artículos 7 y 8, el recargo sobre la renta de las personas físicas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 de la Constitución, 12 de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y artículo 53 de la Ley Orgánica 3/83, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se establece en su disposición adicional cuarta que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos relativos al recargo se realizarán en la forma que legalmente se determine y de acuerdo con las fórmulas de colaboración con la Administración Tributaria del Estado que se instrumenten al amparo de lo establecido en el artículo 19 de la LOFCA.

Examinada con todo detenimiento la Ley 15/84, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, se observan dos lagunas importantes a la hora de realizar la recaudación del referido tributo.

a) De una parte, no se contiene en esta Ley a diferencia de la Ley 24/83, de 21 de diciembre de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, un precepto en el que se establezca que la cuantía del recargo no

se tendrá en cuenta a efectos de computar los límites a los que se refiere el apartado 2.º del artículo 28 de la Ley 44/78, de 8 de septiembre (modificada por el artículo 27.2 de la Ley 44/83, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984).

Esta laguna normativa podría posibilitar en algún caso que se superaran los límites establecidos por el legislador al esfuerzo fiscal exigido por el IRPF.

Nada impide que una Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades conferidas por la Constitución, la LOFCA y su propio Estatuto de Autonomía eleve la cuantía del recargo.

La no existencia de un precepto en la citada Ley de la Comunidad Autónoma que no permita la superación de los límites que en cada momento histórico señale el legislador podría posibilitar la quiebra de uno de los principios constitucionales en materia tributaria, “el de no alcance confiscatorio”.

b) De otra y en relación con la determinación de la deuda, se observa que no está aún definido cuál ha de ser el marco jurídico en el que han de resolverse aquellos supuestos en los que, resultando la declaración negativa a devolver y el recargo positivo, no se proceda a su compensación. Compensación que plantea no pocos problemas jurídicos en cuanto que se compensarían dos deudas tributarias distintas de dos sujetos activos de una relación jurídica tributaria por uno de aquéllos.

Como V. E. conoce, la Constitución garantiza en su artículo 9.3 una serie de principios jurídicos de naturaleza formal, entre los que interesa destacar, en este momento, por su carácter básico, el principio de seguridad jurídica.

Este principio se opone a la arbitrariedad y su esencia estriba en exigir la promulgación de unas normas claras, ciertas e inequívocas. Seguridad jurídica que, en la actuación tributaria, adquiere una gran relevancia, al configurarse como una de las garantías obtenidas en el conflicto histórico del ciudadano que ha de pagar los impuestos y la autoridad que legítimamente los establece, recauda y gasta.

En ese principio fundamental se engloba también el de no discriminación tributaria recogido en el artículo 7 de la LGT al disponer que los actos en materia de gestión tributaria constituyen una actividad reglada.

Todo ello configure un imprescindible límite constitucional a los posibles excesos o arbitrariedad en materia tributaria y su esencia radica en establecer, como se ha dicho, una normativa cierta e inequívoca, que reafirma el ineludible derecho a la seguridad jurídica.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981, al interpretar diversos principios del artículo 9.3. de la Norma Fundamental.

“Las normas invocadas no son compartimentos estancos, sino que cada una de ellas cobra valor en función de las demás y en tanto sirvan a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado Social y democrático de Derecho.

Así, la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, todo ello equilibrado de modo que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad.”

2. De otra parte, hemos podido comprobar con la publicación de la orden de 8 de febrero de 1985, del Departamento Ministerial que V. E. preside que se incluyen en los modelos de declaración ordinario y simplificada del IRPF, una casilla para que el sujeto pasivo cuantifique el importe del recargo autonómico. Ello hace presumir que la Administración Tributaria del Estado se considera competente para recaudar dicho recargo.

No obstante, y como V. E. perfectamente conoce, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, establece en su artículo 19.3 sistemas distintos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los “tributos” autonómicos.

Así, en su apartado primero señala que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma.

En el apartado segundo se dispone que en el caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión...

Por último, en el apartado tercero se dispone que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión en su caso, de los demás tributos del Estado, recaudados en cada Comunidad Autónoma, corresponderá a la Administración Tributaria del Estado.

Sin embargo, la disposición adicional cuarta de la Ley 15/84, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid al señalar que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos relativos al recargo, se realizará en la forma que legalmente se determine, lo que pone de manifiesto es la elección del primero de los sistemas recogidos en el artículo 19, es decir, la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión (artículo 20.1a) de la LOFCA) por la Comunidad Autónoma.

Este mandato normativo establecido en la referida Ley parece, por tanto, configurarse como contradictorio con la publicación de la Orden de y. E. de 8 de febrero de 1985 anteriormente citada.

A ello ha de añadirse la confusión que pueda suscitarse si se considera que el recargo autonómico sobre el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se encuentra comprendido en la expresión de “tributos propios” de la Comunidad Autónoma que utiliza el artículo 19.1 de la LOFCA. En tal caso, el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por la Administración Tributaria del Estado al recaudar estos impuestos, correspondería de conformidad con el artículo 20.1 de la LOFCA a las Comunidades Autónomas.

No obstante, esta Institución entiende, a la vista del artículo 157 de la Constitución, 53 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y artículos 4, 6, 12, 19 y 20 de la LOFCA que el recargo no se encuentra comprendido en la expresión “tributos propios” que emplea el citado artículo 19.1. de la LOFCA, sino más bien en el sistema previsto en el artículo 19.3.

3. Por todo ello, y hasta tanto se proceda por la Comunidad Autónoma de Madrid a la aclaración o desarrollo normativo respecto de la gestión, liquidación, recaudación,

inspección y revisión o, en su caso, por el Estado a colmar y aclarar las lagunas legales que han quedado expuestas, sugerimos a V. E. al amparo de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, que valore la oportunidad de no proceder a la recaudación del citado recargo, en tanto persista la situación de confusiónismo del ámbito legal en el que ha de sustentarse la competencia recaudatoria del Estado en relación con dicho recargo, lo que en ningún caso ha de ser obstáculo para el riguroso cumplimiento por parte de los ciudadanos de las obligaciones tributarias que se deriven de normas legales en vigor.

Agradeciendo por anticipado el preceptivo informe de y. E. sobre los anteriores extremos que han quedado expuestos, le saluda atentamente.»

3.2. Recomendación presentada por el Excmo. Sr. Ministro de Administración Territorial con fecha 3 de julio de 1985, en relación con la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 7/85, de 2 de abril, del Estatuto de Régimen Local

La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/85, de 2 de abril, del Estatuto de Régimen Local, no fue admitida por los fundamentos jurídicos que, en otra parte de este informe se recogen, pero se estimó necesario plantear al Excmo. Sr. Ministro de Administración Territorial la sugerencia que seguidamente transcribimos y que fue aceptada íntegramente por la Administración Pública, de referencia el pasado día 23 de julio de 1985.

«El Colegio Oficial de Directores de Bandas de Música Civiles, ha comparecido ante esta Institución para solicitar que ejercite la legitimación activa que le está constitucionalmente reconocida, e interponga recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria Séptima, de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, de 2 de abril.

Los reclamantes sostienen que dicha disposición vulnera el artículo 33.3 de la Constitución, provocando una expropiación sin indemnización por las siguientes principales causas:

1. Se suprime el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, que tuvo su origen en la Ley de 30 de diciembre de 1932, lo que entraña “la privación del derecho reconocido legalmente a los funcionarios que lo integran, de dirigir las Bandas de Música que las Corporaciones Locales sostengan con cargo a sus presupuestos”.

Al tiempo, desaparece la categoría de Directores de Bandas de Música de la primera y la segunda, para los que se exigía titulación distinta y específica, teniendo preferencia la de la primera para ocupar las plazas que las distintas Corporaciones sacaran a concurso.

2. El Cuerpo Nacional se sustituye por una integración de los distintos miembros activos del mismo en las plantillas de las diferentes Corporaciones Locales en las que se encuentren prestando servicios, pero olvidándose de quienes se encuentren en la situación de excedencia forzosa o voluntaria.

3. Con el fin de preservar uno de los elementos del Estatuto propio de estos funcionarios, como era el de acceder a las distintas plazas por concurso, garantizándose así la movilidad entre distintas Administraciones, se garantiza en la Ley de Bases, la preferencia absoluta de todos ellos en el concurso que se convoque; pero, al tiempo, se olvida que la Ley de Bases de Régimen Local, permite otras formas de proveer puestos de trabajo, como con la oposición libre, el concurso-oposición y la contratación laboral (dado que estos puestos de trabajo no se encuentran entre los reservados por el artículo 92.3 de la Ley de Bases y se ocupan por funcionarios).

4. No se precisa en la Ley de Bases quién expedirá los títulos profesionales y acreditaciones como Director de Bandas de Música para los que el Reglamento de Funcionarios exigía estudios superiores de Armonía y Composición en el Conservatorio Oficial de Música.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución emitió el preceptivo informe, según el artículo 18.1.b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983 (“B. O. E.” número 92 del mismo mes y año) y en consecuencia, se ha resuelto no hacer uso de la facultad de interposición de recurso de inconstitucionalidad, por no apreciar que la expresada Disposición Transitoria Séptima incurra en infracción de uno de los derechos reconocidos en el Título 1 de la Constitución a la luz de lo que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado sobre esta materia de derechos adquiridos.

No obstante, esta Institución considera que los problemas suscitados por los reclamantes, pueden afectar a intereses legítimos y a derechos dimanantes de las Disposiciones administrativas inherentes a la condición de funcionarios y, en consecuencia, hace uso de la facultad establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y formula a V. E. la siguiente “recomendación”:

La Disposición Transitoria Séptima de la Ley Básica de Régimen Local 7/85, de 2 de abril, plantea dos problemas de importante consideración:

1. En cuanto a la desaparición del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música y su integración en las plantillas de las distintas Corporaciones Locales.

La Disposición Transitoria 7.3 dispone:

“Que queda suprimido el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música y pasará a formar parte de la plantilla de la respectiva Corporación como funcionarios propios de la misma, con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgidas al amparo de la legislación anterior...”

Esta Disposición parece estar dirigida a aquellos funcionarios del extinguido Cuerpo Nacional que se encontrasen en el momento de la publicación de la Ley en servicio activo, pero parece no contemplar otras posibles actuaciones administrativas, como puede ser la de las excedencias voluntarias, forzosas, etc. En este supuesto, y dado que no puede integrarse en las respectivas

Corporaciones, sería necesario, y a ello se dirige nuestra Recomendación, que se desarrollase la citada Disposición al efecto de contemplar este problema.

II. En cuanto a la efectividad de la previsión de la Disposición Transitoria 7.3 para la provisión de vacantes.

La tan citada Disposición Transitoria dispone: con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgida al amparo de la legislación anterior —incluida la de traslado a otras Corporaciones Locales—, para la cual, gozarán de preferencia absoluta en el concurso que éstos convoquen para cubrir plazas de esa naturaleza.

El problema que puede plantearse, es que las Corporaciones Locales, al amparo de las facultades conferidas por la Ley Básica de Régimen Local en su artículo 91, no convoquen un concurso, sino que procedan a la contratación laboral de unas plazas vacantes de estas características o de su provisión por los otros sistemas previstos en este artículo, distintos de los concursos.”

Por ello, la Recomendación que esta Institución somete a la consideración de V. E., se concreta en que se garantice por norma de rango pertinente, que con carácter previo a la cobertura de plazas vacantes, de la categoría de las que viene ocupando el extinguido Cuerpo Nacional por sistema distinto del concurso, sea exigencia previa la convocatoria de éste, y sólo en el caso de que quedase desierto, se pueda proceder a la provisión mediante otros sistemas previstos en la citada norma. Con ello, se garantizarán los derechos que al amparo de la legislación anterior, asisten a los funcionarios del extinguido Cuerpo, de conformidad con la Disposición Transitoria 7.3 de la Ley Básica de Régimen Local 7/85, de 2 de abril.

Agradeciendo por anticipado la remisión de este informe, le saluda atentamente.

3.3. Recomendación sobre diversos aspectos de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por estacionamiento vigilado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid

Antes de entrar en el análisis jurídico de la sugerencia que nos ocupa, quisiéramos hacer constar la excelente y ejemplar colaboración y transparente información de la Concejalía de Seguridad y Policía Municipal que, en representación del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, posibilita la consecución de soluciones jurídicas a los temas planteados.

Ante diversos escritos presentados denunciando irregularidades en la exigencia de una tasa por estacionamiento vigilado por el Ayuntamiento de Madrid, una vez estudiados los datos obrantes en esta Institución y cuantos constan en el expediente de aprobación de la Ordenanza de referencia, que fueron contrastados en una sesión de trabajo celebrada con los citados representantes del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, se realizó la siguiente sugerencia, en orden a solventar problemas que la aplicación e interpretación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Estacionamiento Vigilado pudiera plantear:

« 1. Aclaración del hecho imponible contenido en el artículo 2.1 de la citada Ordenanza, en el sentido de precisar nítidamente que el servicio que se presta es el de

estacionamiento vigilado, y que en consecuencia, como contraprestación al pago de la tasa se ejerce una efectiva guarda y custodia del vehículo estacionado, respondiendo por ello la Administración Pública, de los daños ocasionados por una defectuosa prestación de este servicio.

2. Precisión de las funciones realizadas por el personal encargado de la prestación de este servicio, en la forma recogida en las consideraciones anteriormente señaladas.

3. Que hasta tanto se solventa el problema que plantea la condición de personal que presta el servicio y la tramitación de las denuncias, al configurarse en este momento como denuncias voluntarias, se proceda por los servicios correspondientes a ese Ayuntamiento a resolver las reclamaciones de conformidad con la referida jurisprudencia del Tribunal Supremo señalado.

Ampliación a tres meses del plazo de quince días contenido en el artículo 9 de la citada Ordenanza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 40/81, de 28 de octubre.

Asimismo, ponemos en conocimiento de V. E. que como complemento a la Recomendación que esta Institución realizó el día 4 de enero de 1984 al Ministerio de Administración Territorial (y que se adjunta), sobre cuestiones relativas al Impuesto Municipal de Circulación, se procederá al estudio del problema planteado con el fin de recomendar al Ministro de Economía y Hacienda se valore la oportunidad de modificar el artículo 86 del Real Decreto 3250/76, para hacerlo más acorde con las necesidades actuales de ordenación de la circulación de las grandes ciudades y con la legislación comunitaria al respecto.

Agradecemos por anticipado a V. E. la remisión a esta Institución del preceptivo informe de ese Organismo, en el que se ponga de manifiesto la aceptación de esta resolución en forma de sugerencia o de las razones que estime para no aceptarlo y ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.»

3.4. Sugerencia realizada al Ayuntamiento de Coslada sobre subvenciones oficiales a publicaciones

Se denunció por un ciudadano a esta Institución la existencia de una revista publicada con subvención del Ayuntamiento de Coslada, cuyo contenido consideraba atentatorio a los derechos fundamentales recogido en el Título I de la Constitución.

Iniciadas investigaciones con el referido Ayuntamiento, examinado el informe emitido, así como la publicación a la que hacía referencia (número 5 de la revista «Jabato»), se pudo comprobar que, efectivamente, contenía un artículo en el que se abordaba con crudeza el tratamiento del consumo de drogas y que la subvención del Ayuntamiento no era directa para la revista «El Jabato», sino para el conjunto de las actividades realizadas por la Asamblea de Jóvenes de la localidad. Por ello, dada la importancia que guardaba el contenido del artículo reproducido, se procedió por la Institución a realizar al Ayuntamiento de Coslada la siguiente sugerencia:

«De la lectura de su informe se deduce que,

efectivamente, no existe una subvención directa para la revista “El Jabato”, sino para el conjunto de actividades realizadas por la Asamblea de Jóvenes de la localidad.

No obstante, es muy preocupante que artículos con este contenido se viertan en una revista subvencionada por una Administración Pública, pues la Administración Pública está sometida, por mandato del artículo 103 de nuestra Norma Fundamental, a la Ley y debe procurar por ello; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de nuestra Constitución, la protección íntegra de los hijos y asegurar la protección social.

Por ello, sugerimos a S.S. de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril por la que nos regimos, que con el máximo respeto a la libertad de expresión, se promueva por esa Administración Pública cuantas acciones fueran necesarias en orden al logro de valores fundamentales en toda sociedad, que han sido recogidos en nuestra Constitución y a los que toda Administración Pública debe tender.

Reciba nuestra consideración por la colaboración prestada. »

4. Seguimiento de quejas procedentes de los años 1983 y 1984

Nos ceñimos a los datos más significativos de las quejas admitidas a trámite y formalizadas ante las Administraciones Públicas durante ese bienio.

4.1. Recomendaciones sobre la Ley 24/83, de 21 de diciembre.

En el informe del año 1984 se incluyó el texto de la referida recomendación remitida al Congreso de los Diputados, en relación con dicha Ley de Medidas Urgentes de Financiación de las Haciendas Locales.

Las consideraciones que allí se contenían sobre los artículos 6.2, 8, 13, 11.4, 13, 9 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, han recibido el respaldo del Tribunal Constitucional que, en su sentencia 179/85, de 19 de diciembre, ha declarado inconstitucionales los artículos 8 y 9 de la citada Ley, por entender que «es contrario a la reserva de Ley en materia tributaria la remisión en blanco que la Ley impugnada hace a los acuerdos de los Ayuntamientos en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar y que en el recargo o ingreso tributario de que se trata, son elementos esenciales el tipo o porcentaje aplicable y la base sobre la que haya de aplicarse».

Paralelamente a la remisión de esta recomendación, la Institución inició investigaciones con los Ayuntamientos que, denunciados por ciudadanos ante la Institución, habían procedido a la implantación del recargo sobre el impuesto de la renta de las personas físicas para el año 1984. Se les requirió información sobre el procedimiento seguido para la implantación de este recargo, motivado por la imposibilidad legal que de la lectura del artículo 9 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la Ley 24/83, se infiere para la implantación del mismo.

En concreto, el procedimiento para la implantación del recargo es el configurado en la Ley 40/81, de 28 de octubre, que exige la aprobación por el Excmo. Ayuntamiento Pleno

de un acuerdo con tres meses de antelación al inicio del ejercicio económico presupuestario. Ello implica que, publicada la Ley 24/83, de 21 de diciembre, en el «Boletín» de 27 de diciembre de 1983, no se podía implantar para el ejercicio de 1984, a falta tan sólo de tres días para el inicio del ejercicio económico-presupuestario.

Por ello, esta Institución inició investigaciones con los Ayuntamientos de Guadalajara y San Cristóbal de la Laguna (Tenerife), que habían sido denunciados por la implantación para este año 1984. Efectivamente, se ha podido comprobar que los acuerdos se han adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Este resultado nos movió a solicitar informe de la Dirección General de Tributo sobre las cuestiones planteadas en la recomendación y, en concreto, de la relación de Ayuntamientos que lo habían implantado, información que no ha sido facilitada.

A raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/85, de 19 de diciembre, procede la devolución de lo indebidamente cobrado, por lo que la Institución iniciará investigaciones con el Ministerio de Hacienda, al objeto de comprobar la diligente actuación de la Administración al respecto.

En el aspecto negativo del seguimiento de quejas objeto de investigación por parte de esta Institución en los años precedentes y recogidas en las Memorias de 1983 y 1984, debemos hacer mención de las actuaciones de los siguientes Ayuntamientos.

4.2. Queja número 18.008/83. Ayuntamiento Benasque

Como ya recogíamos en las Memorias de los años 1983 y 1984, el Ayuntamiento de Benasque (queja número 18.008/83), fue objeto por parte de esta Institución, de un recordatorio de deberes legales sobre la obligación que toda Administración Pública tiene de contestar a los ciudadanos y, en concreto, de facilitar información pública urbanística cuando sea solicitada por los mismos. El recordatorio fue aceptado, pero dicho Ayuntamiento sigue sin facilitar la información pública al ciudadano que se dirigió a esta Institución. Por ello, la Institución le remitió con fecha 7 de noviembre de 1984, un escrito, en el que, tras recordarle nuevamente sus deberes legales, se le manifestaba que esta Institución incluiría el referido asunto en su informe a las Cortes Generales para que constara la irregular y sorprendente actuación de esa Entidad local.

4.3. Queja número 14.149/83. Ayuntamiento Loeches y queja número 14.932/83. Ayuntamiento Vall de Alcalá

Se recogieron en la Memoria del año 1984, los recordatorios de deberes legales realizados a los Ayuntamientos de Loeches (Madrid, queja número 11.149/83) y Vall de Alcalá (Alicante, queja número 14.932/83), encuadrándose en el capítulo de las Administraciones Públicas, que, por su actuación irregular, merecieron una especial mención.

Los recordatorios de deberes legales realizados a estas dos Administraciones Públicas, no han sido aceptados y así se

han observado por esta Institución posibles actuaciones que pudieran ser objeto de responsabilidad penal.

Por último, y dentro del capítulo de recordatorio de deberes legales realizados a las Administraciones Públicas, es necesario señalar el realizado al Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid, queja número 18.555/8,3), que fue recogido en la Memoria del año 1984 y que, tras la remisión a esta Institución de una documentación que corroboraba las irregularidades denunciadas por la Institución del Defensor del Pueblo, no ha obtenido contestación ni se ha procedido a la solución de los problemas planteados.

Dentro de este aspecto negativo, quisiéramos hacer constar que de las Administraciones que fueron recogidas en la Memoria del año 1984, como Administraciones que no atendían a los requerimientos de informe solicitados por esta Institución, en este momento, persisten en su actitud hostil y de no colaboración las siguientes:

Ayuntamiento de Castellar de Santiago (Ciudad Real), queja número 7.704/83. Ayuntamiento de Santa Perpetua de Moguda (Barcelona), queja número 23.430/83. Ayuntamiento de Camargo (Cantabria), queja número 20.323/83. Ayuntamiento de Ribaforada (Navarra), queja número 31.920/83.

5. Problemática general del área

Quisiéramos aprovechar la oportunidad que la redacción de este informe anual nos ofrece, para analizar y exponer problemas generales que afectan a los ciudadanos, en sus relaciones con la Administración Local y Autonómica, provocadas generalmente por el deficiente funcionamiento de éstas y que se deducen del conjunto de las investigaciones realizadas.

Recogeremos aquí estos problemas, agrupados por materias, con la finalidad de que nuestras observaciones puedan servir en la mejora de las prestaciones de servicios a los ciudadanos.

5.1. Procedimiento Administrativo General

5.1.1. Silencio administrativo

Se sigue produciendo en numerosos Ayuntamientos, el abuso que ya denunciábamos en Memorias anteriores de la Institución. La falta de contestación por parte de algunas entidades a escritos dirigidos por los administrados, revelan una actitud distante de la idea de prestación de servicios. Sin embargo, es necesario distinguir entre aquellos retrasos debidos a la escasez de medios en las Administraciones Públicas, de aquellos en los que pudiendo contestar materialmente a las peticiones de los ciudadanos, se les obliga a acudir a la vía jurisdiccional (sobrecarga en exceso), mediante el abuso fraudulento de la institución del silencio administrativo (ejemplos de estas actitudes han quedado recogidos en apartados anteriores).

5.1.2. Tramitación de expedientes

Se producen con mucha frecuencia anomalías, dilaciones e incluso paralizaciones injustificadas que generan un

fundado malestar en el ciudadano y una penosa sensación de impotencia e irritación ante tales abusos. Hemos detectado paralizaciones de dos años y hasta diez años en expedientes que, obviamente, ocasionan un notable descrédito de las Administraciones Públicas, que olvidan, en estos supuestos, los principios constitucionales de eficacia y coordinación y las normas de economía y celeridad que han de presidir la tramitación administrativa.

En algunos aspectos, nos hemos encontrado con negligencias claras e inexcusables, por parte de los funcionarios responsables de impulsar el expediente, a los que no se les han exigido las responsabilidades corrientes.

Tampoco se justifican nunca, pese a la obligación que hay de hacerlo, los motivos que expliquen el que un expediente haya superado en exceso el plazo máximo de seis meses que se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo y, sin embargo, el ciudadano tiene derecho a conocer las causas.

5.1.3. Notificaciones defectuosas

En bastantes ocasiones las notificaciones de las resoluciones y acuerdos de los entes locales carecen de los requisitos necesarios, colocando a los interesados en una situación de indefensión que normalmente ignoran cuáles son los medios de defensa que pueden utilizar y ante quién han de dirigirse para ello.

También es corriente el que las resoluciones no se motiven o se motiven insuficientemente, aunque se trate de actos que limiten derechos subjetivos, resuelvan recursos o suspendan actos, impidiendo a los destinatarios de la resolución, conocer las razones que condujeron a la decisión adoptada, que fundamentaron el acto, y, en definitiva, haciendo menos transparente la Administración.

5.1.4. Revisión de oficio de los actos administrativos

Sucede muy a menudo, que las Corporaciones Locales proceden a anular determinados actos o acuerdos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello. Así, actos declarativos de derechos subjetivos, se dejan sin efecto por el simple procedimiento de dictar otro nuevo sobre la misma materia y de contenido diferente en sustitución del anterior, sin haber procedido a su anulación en la forma correcta. Por ejemplo, la aprobación de unas bases de oposiciones en sustitución de otras anteriores, existiendo personas que ya habían firmado esa convocatoria, o el caso de la concesión de una nueva licencia sin revocar previamente la que estaba mal dada o sin indemnizar los perjuicios que derivan de la revocación.

5.2. Asesoramiento jurídico

Es fácil comprender que muchas veces, esta defectuosa actuación administrativa y las ilegalidades en que se incurren se deben a un asesoramiento deficiente por parte del personal encargado de estas funciones en las entidades locales causado, asimismo, en gran parte, por la excesiva complejidad y dispersión de la legislación de régimen local y también, hay que decirlo, por el excesivo trabajo que recae en

algunos Ayuntamientos sobre las espaldas de los secretarios, interventores y depositarios, que les impide un estudio detenido y reposado de asuntos tan numerosos y complicados.

La formación de los funcionarios públicos es fundamental para la correcta y eficaz prestación de servicios públicos, y sin que sirva de crítica, sino de elemento objetivo de valoración, parece que no es suficiente la actividad desarrollada por el Ministerio de Administración Territorial al respecto, a pesar de la valoración altamente positiva que de las actividades desarrolladas con esta finalidad por el Ministerio competente se han realizado y que fueron recogidas en el informe que la Secretaría de Estado remitió a esta Institución, en contestación al Informe de 1984.

Este problema ya se denunció en la Memoria del pasado año y, desgraciadamente, sigue produciéndose en algunos supuestos y en algún caso aislado, con auténtica mala fe del órgano encargado de ejecutarla.

La mayoría de las veces, la inejecución tiene su causa en una situación de carencia total y absoluta de fondos por parte de las Corporaciones Locales, para afrontar los gastos derivados de tales ejecuciones de sentencias. Sin embargo, no podemos olvidar que ello supone una auténtica quiebra del derecho fundamental del ciudadano, a la tutela judicial, pues, de nada sirve que los tribunales reconozcan el derecho a una persona, si, posteriormente, ese reconocimiento no se acepta por la Administración afectada.

5.3. Personal

La ausencia de desarrollo de determinados preceptos de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y de la Ley de Bases de Régimen Local hasta el año 1986, quizás ha impedido a las Corporaciones Locales conocer las normas y criterios con arreglo a los cuales habían de confeccionar sus plantillas, de suerte que la disparidad de criterios entre unas y otras Administraciones Locales ha aparecido como una lógica consecuencia.

Como consecuencia de esta confusión, se han contratado a personas con carácter laboral para puestos que estaban reservados en las plantillas a funcionarios y que deberían haberse provisto, en caso de necesidad de urgencia, mediante contratos administrativos o nombramientos interinos.

No se ha respetado el plazo máximo de un año improrrogable y no renovable para las contrataciones administrativas que establecía el Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, renovándose ilegalmente a su término.

Asimismo, es de destacar que pocos de entre los Ayuntamientos y Diputaciones investigados, han procedido dentro del primer trimestre del año 1985, a la aprobación de la oferta anual de empleo del personal a su servicio y posterior convocatoria de pruebas selectivas, incumpliendo las previsiones de la Ley de Medidas para que la Reforma de la Función Pública se perfeccione y que los ciudadanos puedan beneficiarse de este perfeccionamiento.

5.4. Urbanismo

5.4.1. Planeamiento

Como ha quedado reflejado en otra parte de este Informe, se ha podido comprobar que en muchos municipios no existe instrumento alguno de planeamiento, lo que se traduce, necesariamente, en un desarrollo urbano anárquico y caprichoso, pero hay que reconocer el notable esfuerzo que se está realizando en esta materia.

Otras veces, los problemas se originan por la confección de planes excesivamente ambiciosos para las posibilidades económicas del municipio afectado. Así, nos hemos encontrado a menudo con que el pago de justiprecio por expropiaciones urbanísticas se dilate excesivamente en el tiempo y el ciudadano no puede disponer ni del terreno de su propiedad, ni del justiprecio.

5.4.2. Disciplina urbanística

Los Ayuntamientos no ejercitan las facultades de intervención en la edificación y uso del suelo que la legislación vigente pone a su disposición, produciéndose incumplimientos, frecuentemente, de consecuencias graves, de las obligaciones municipales en materia de policía urbanística.

5.4.3. Expropiación forzosa

Es muy frecuente el que los municipios procedan a expropiar determinados bienes a sus vecinos, sin contar previamente con los recursos necesarios para hacer frente a tales indemnizaciones, con lo que el pago de la misma se dilata en exceso y lesiona el derecho a la propiedad privada que reconoce el artículo 33 de la Constitución. Ejemplos graves han sido recogidos en los Informes de los años precedentes y en este mismo.

5.5. Actividades molestas

No cabe duda que en esta materia —la que más quejas planteó a la Institución en el año 1984— se hace necesario como ya indicábamos en nuestro Informe del pasado, una revisión y actualización de la normativa vigente.

Por un lado, los expedientes se tramitan generalmente con excesiva lentitud y eso tiene, obviamente, una incidencia negativa en la actividad económica del país, por todo lo que supone de obstáculo al establecimiento y apertura, de nuevas actividades industriales y económicas.

De otra parte, la carencia de personal técnico capaz de llevar a cabo las inspecciones y controles que exige el Reglamento de Actividades Molestas, pone, frecuentemente, en peligro la vida de los que acuden, por ejemplo, a establecimientos públicos, que no han adoptado correctas medidas de seguridad.

VI. ÁREA DE TRABAJO

1. Síntesis de su ámbito de competencia

Con una competencia limitada, en el ámbito subjetivo, al funcionamiento de la Administración Laboral y de empleo, y, en el material y objetivo, a las relaciones individuales o colectivas de trabajo, el Área de Trabajo refleja, por la índole,

contenido y naturaleza de los problemas a ella confiados, la crisis del Derecho al Trabajo clásico, la incidencia de la recesión económica en la dogmática de la relación laboral y los profundos conflictos de adaptación originados por la democratización de las relaciones laborales y por el concepto de Estado social de Derecho, en la gestión, ejecución y administración de los servicios públicos de trabajo y empleo.

No es, en efecto, el Derecho de Trabajo de antaño, regulador de las relaciones laborales ya constituidas, el invocado por los ciudadanos que comparecen en queja ante el Defensor del Pueblo. Son, por el contrario, las lagunas, deficiencias e insuficiencias del Derecho laboral clásico—especialmente en lo concerniente a la fase precontractual, a la marginación de las personas desempleadas, a los problemas de los grupos (jóvenes, mujeres, emigrantes, extranjeros, minusválidos, jubilados y desempleados), y a las secuelas jurídico-laborales de los procesos de adaptación al cambio tecnológico y estructural, los que motiva, mayoritariamente, la solicitud de intervención del Defensor del Pueblo.

Durante el año 1985, el Área de Trabajo ha tramitado 2.129 quejas, correspondientes a 1.258 formuladas en 1985; 698 en 1984, y 243 en 1983, originando 3.870 tramitaciones.

Del total de quejas tramitadas, 1.282 no han sido admitidas a trámite y formuladas ante la Administración, por tratarse de petición de puesto de trabajo (194); relación privada (152); actuación correcta de la Administración (147); sentencia firme (130); solicitudes de información (301), etc.

Se han iniciado 461 nuevas investigaciones, tras otras tantas admisiones a trámite; concluido 625 expedientes y solucionado favorablemente 283 quejas.

Durante el período 1 de enero a 31 de diciembre de 1986 se han remitido 24 requerimientos a Administraciones morosas en la cumplimentación de trámites y formulado 85 sugerencias y recomendaciones.

Por otra parte, el Área de Trabajo ha emitido 19 dictámenes sobre interposición de recursos de inconstitucionalidad, recomendando a la Junta de Coordinación y Régimen Interior la interposición de tres de ellos, posteriormente formulados por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional: contra la Ley Foral 2 1/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 1985; contra la Ley Orgánica 7/85, de 1 de junio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y contra un aspecto concreto de la Ley Orgánica de Libertad Sindical número 11/85, de 2 de agosto.

2. Síntesis de las quejas recibidas y resueltas en 1985

2.1. Admitidas y resueltas favorablemente

Número de queja 72/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.

Medidas adoptadas: Agilización y resolución favorable de expediente ante el FOGASA.

Número de queja 98/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de

desempleo; 75 por ciento sólo del salario mínimo interprofesional durante seis mensualidades.

Número de queja 113/85

Organismo: Instituto Nacional de Estadística. Medidas adoptadas: Suscripción de nuevos contratos con trabajadores nulamente despedidos y abono de salarios de tramitación.

Número de queja 118/85

Organismo: Agregaduría Laboral en Caracas. Medidas adoptadas: Mediación en abono de gastos médicos e indemnización por incapacidad laboral.

Número de queja 256/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de desempleo tras demora en tramitación (75 por ciento SMI).

Número de queja 422/85

Organismo: Ministerio de Cultura.
Medidas adoptadas: Abono de 107.331 pesetas, fijadas por sentencia firme de Magistratura de Trabajo.
Número de queja 459/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Revisión de resolución denegatoria y reconocimiento de responsabilidad del Fondo, previamente denegada. Cuantía: indemnización y salarios de tramitación.

Número de queja 628/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de cuatrocientos cincuenta días de prestación por desempleo.

Número de queja 674/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Revisión de resolución denegatoria y reconocimiento de responsabilidad del Fondo.

Número de queja 765/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reanudación de prestaciones y abono de 168.785 pesetas.

Número de queja 770/85

Organismo: Fiscal General del Estado.
Medidas adoptadas: Agilización de proceso judicial con pronunciamiento favorable al interesado.
Número de queja 792/85

Organismo: Director General del Canal de Isabel II.
Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme,

previamente inobservada.

Número de queja 800/85

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Sugerencia aceptada sobre extensión de prestaciones de desempleo a socios cooperadores.

Número de queja 855/85

Organismo: RENFE.
Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme.
Abono de 235.462 pesetas.

Número de queja 1.076/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Abono de prestaciones de desempleo pendientes de pago.

Número de queja 1.119/85

Organismo: Ingeniero Director Puertos Gran Canaria.
Medidas adoptadas: Abono de 1.200.000 pesetas de atrasos salariales y reincorporación a plantilla.

Número de queja 1.126/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento subsidio de desempleo anteriormente denegado, previa revocación resolución denegatoria.

Número de queja 1.181/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de prestación de desempleo previa agilización de expediente.

Número de queja 1.368/85

Organismo: Subsecretario de Industria y Energía.
Medidas adoptadas: Expedición de certificado de servicios previos reiteradamente solicitada.

Número de queja 1.380/85

Organismo: Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Agilización de expediente sobre modificación de coeficiente retributivo del Cuerpo de Asistentes Sociales.

Número de queja 1.574/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de prestaciones de desempleo de seis meses.

Número de queja 1.609/85

Organismo: Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de subvención económica a la contratación. Bonificación cuotas de Seguridad Social y subvenciones 300.000 pesetas.

Número de queja 1.617/85

Organismo: INE.
Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia: abono de 189.147 pesetas.

Número de queja 1.848/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.
Medidas adoptadas: Agilización de expediente ante el Fondo de Garantía Salarial.

Número de queja 1.863/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de 18 mensualidades de subsidio de desempleo.

Número de queja 1.914/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de desempleo a favor de mayores de cincuenta y cinco años.

Número de queja 1.940/85

Organismo: Presidencia Gobierno Comunidad Autónoma de Canarias.
Medidas adoptadas: Readmisión de trabajadora en su puesto de trabajo.

Número de queja 1.947/85

Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización ejecución de sentencia dictada por Magistratura de Trabajo.

Número de queja 2.162/85

Organismo: Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Sugerencia aceptada sobre reconocimiento de prestaciones de desempleo a favor de trabajadores fijos discontinuos.

Número de queja 2.232/85.

Organismo: Fondo de Garantía Sindical. Medidas adoptadas: Revocación de resolución denegatoria del Fondo y reconocimiento de 152.500 pesetas de pago anticipado.

Número de queja 2.245/85.

Organismo: Consejería de Agricultura de la Comunidad Autónoma de Castilla-León.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de permiso de

matrimonio previamente denegado.
Número de queja 2.435/85

Organismo: Instituto Nacional de Asistencia Social.
Medidas adoptadas: Abono de atrasos salariales devengados por merecimientos convencionales.

Número de queja 2.547/85.

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento reanudación de prestaciones de desempleo interrumpidas.

Número de queja 2.637/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidios de desempleo, previamente denegados, a favor de emigrantes retornados.

Número de queja 2.671/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.
Medidas adoptadas: Agilización, con expedición de orden de pago, de solicitud formulada al Fondo.

Número de queja 2.735/85

Organismo: Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Confirmación de Actas de liquidación —previamente revocadas— al demostrarse la existencia de relación laboral.

Número de queja 2.736/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Agilización de expediente incoado ante el FOGASA.

Número de queja 3.656/85

Organismo: Subs. de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Regularización de situación administrativa e inicio de trámites para la reparación de perjuicios económicos.

Número de queja 4.041/85

Organismo: Instituto Esp. Oceanografía.
Medidas adoptadas: Reconocimiento y resolución de abono atrasos varios trabajadores, por categoría y funciones que desempeñan, según sentencias de Magistratura.

Número de queja 4.846/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Conseguida plaza auxiliares administrativos INEM, tras denunciar irregularidades selección.

Número de queja 4.984/85	cobro prestación por desempleo demorado.
Organismo: INEM.	Número de queja 6.010/85
Medidas adoptadas: Reconocimiento prestaciones complementarias denegadas.	Organismo: INEM.
Número de queja 4.989/85	Medidas adoptadas: Reconocimiento subvención y exención S. S. por contratación trabajadora, según Medidas Fomento Empleo, denegadas antes por falta de recursos.
Organismo: INEM.	Número de queja 6.122/85
Medidas adoptadas: Reconocimiento subsidio denegado.	Organismo: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
Número de queja 5.011/85	Medidas adoptadas: Abono retrasos retribuciones personal laboral.
Organismo: INEM.	Número de queja 6.165/85
Medidas adoptadas: Reconocimiento subsidio desempleo, del que no se le informó.	Organismo: INEM.
Número de queja 5.112/85	Medidas adoptadas: Reconocimiento herederos ayuda 83.990 pesetas del Fondo Especial Protección Desempleo.
Organismo: INEM y Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización procedimiento pendiente, ante Magistratura, sobre demanda subsidio retornado denegado por el INEM. El INEM ha convocado al interesado para revisar denegación, al reconocer que es español, y otros requisitos.	Número de queja 6.262/85
Número de queja 5.241/85	Organismo: INEM.
Organismo: INEM.	Medidas adoptadas: Reconocimiento prestación de desempleo denegada, previa verificación de cotizaciones.
Medidas adoptadas: Reconocido error base reguladora, se revisa y se abonan atrasos.	Número de queja 6.360/85
Número de queja 5.261/85	Organismo: INEM y Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: La ejecución del acuerdo en el acto de conciliación se halla en vías de embargo y de indagación de bienes de la empresa para proceder al pago de los salarios adeudados. En cuanto al INEM, reconocimiento derecho agotar prestación por desempleo denegado anteriormente.
Organismo: Consejo Superior de Protección de Menores. Medidas adoptadas: Compromiso de abonar remuneraciones adeudadas a una educadora después de su traslado.	Número de queja 6.430/85
Número de queja 5.299/85	Organismo: Fiscal General del Estado.
Organismo: INEM.	Medidas adoptadas: Estimación de la demanda por Magistratura del carácter indefinido de los contratos de diversos trabajadores del Hospital Clínico San Cecilio.
Medidas adoptadas: Reanudación de prestaciones.	Número de queja 6.575/85
Número de queja 5.352/85	Organismo: Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
Organismo: INEM.	Medidas adoptadas: Resolución de suspensión de la propuesta de cese del señor Obesso, por motivos sindicales, tras la intervención del Defensor y el Auto de la Audiencia Nacional.
Medidas adoptadas: Reconocimiento jubilación anticipada, tras dos años.	Número de queja 6.886/85
Número de queja 5.433/85	Organismo: INEM.
Organismo: Instituto Nacional de la Seguridad Social. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia sobre haberes.	Medidas adoptadas: Reconocimiento reanudación prestación desempleo (que la interesada debe solicitar).
Número de queja 5.879/85	Número de queja 6.956/85
Organismo: INEM Medidas adoptadas: Agilización	

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Cobro de la prestación por desempleo demorada.

Número de queja 6.994/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento prestación de desempleo demorada.

Número de queja 7.103/85

Organismo: Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla-León.

Medidas adoptadas: Reconocimiento retribuciones por sustituciones, manifestando que corresponde al Ministerio de Sanidad y Consumo y se efectuará el pago en julio de 1985.

Número de queja 7.104/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento subvención y exención S. S. fomento empleo.

Número de queja 7.152/85

Organismo: INEM,
Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago diferencias retributivas, conforme sentencias judiciales, como profesor Educación Física.

Número de queja 7.298/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Cobro prestación complementaria pendiente por traslado.

Número de queja 7.30 1/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: La concesión del subsidio de desempleo mayores 55 años, pendiente presentación por parte interesado certificado del INSS.

Número de queja 7.346/85

Organismo: Ministerio de Cultura.
Medidas adoptadas: Compromiso ejecución sentencia sobre diferencias salariales y actualización categoría y retribución varios trabajadores.

Número de queja 7.540/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento prestación desempleo (carta interesado).

Número de queja 7.575/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Comunicación de que se procede a ejecutar sentencia de reconocimiento de prestación por desempleo antes denegada.

Número de queja 7.579/85

Organismo: Instituto Nacional de la Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Orden abono indemnización por despido sentencia firme varios trabajadores.

Número de queja 7.755/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Pago de 1.186.699 pesetas, cantidad adeudada por arrendamiento de locales del promovente.

Número de queja 8.088/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Concesión subsidio liberado preso antes denegado.

Número de queja 8.271/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.
Medidas adoptadas: Reconocimiento indemnización de 185.000 pesetas, tras denegación por ser conciliación ante Magistratura.

Número de queja 8.618/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Agilización subsidio desempleo.

Número de queja 9.110/85

Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Cobro de 314.361 pesetas, por prestación por desempleo, pendientes por fallo mecánico.

Número de queja 9.144/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento prestación por desempleo noventa días.

Número de queja 9.205/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Cobro atrasos por prestación por desempleo.

Número de queja 9.259/85

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento cantidad pensión jubilación y promesa de pago.

Número de queja 9.326/85

Organismo: Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
Medidas adoptadas: Acuerdo para el ingreso en la Fábrica de Licenciados Escuela Formación.

Número de queja 9.615/85

Organismo: Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

Medidas adoptadas: Denuncia y reconocimiento pertenencia Régimen General S. S. trabajadores cooperativa, no del Agrario en el que estaban.

Número de queja 9.830/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento período superior prestación por desempleo.

Número de queja 9.848/85

Organismo: Fiscal General del Estado.

Medidas adoptadas: Solicitada ejecución sentencia demanda y embargo bienes empresa, por deuda trabajadores, contesta se ha embargado y habrá subasta enero 86 y espera se hará cargo la Diputación, abonando deudas trabajadores.

Número de queja 9.960/85

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.

Medidas adoptadas: Resolución y pago de 1.164.514 pesetas, que, con las 999.156 cobradas antes, suman la cantidad reconocida por Magistratura.

Número de queja 10.131/85

Organismo: Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Concesión medalla mérito trabajo.

Número de queja 11.715/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro atrasos ayuda hijo subnormal.

Número de queja 11.261/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento mayor período de prestación por desempleo que el concedido antes.

Número de queja 12.259/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento subsidio a retornados.

Número de queja 12.522/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro subsidio desempleo.

Número de queja 12.962/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro subsidio desempleo agrario.

Número de queja 13.653/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro prestaciones por desempleo pendientes por traslado.

Número de queja 14.099/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro reclamación de 118.900 pesetas, deuda contraída por contratación cursos impartidos de tractorista.

Número de queja 14.511/85

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Cobro reclamación de 70.707 pesetas, prestación por desempleo pendiente marido fallecido.

2.2. Quejas no resueltas favorablemente

Corno es sabido, el artículo 30.2 de nuestra Ley Orgánica determina que el Defensor del Pueblo, en el supuesto de que las recomendaciones formuladas fueran, a su juicio, improcedentemente desatendidas por la autoridad destinataria, «podrá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco tuviera una justificación adecuada, incluirá el asunto en su Informe Anual o Especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que, considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido».

2.2.1.A la luz de ese precepto, se sintetizan los siguientes casos en los que la Administración no ha admitido la pretensión formulada, sin que los argumentos y alegaciones aducidas por aquélla puedan ser juzgados como suficientes

Se incluyen de este análisis las quejas respecto a las cuales se ha comprobado la actuación correcta y conforme a Derecho de las Administraciones Públicas, así como las que por demoras en la cumplimentación de los trámites, no han sido todavía informadas por la Administración (pues a este último grupo se refiere el apartado siguiente).

a) Queja AI.T/610/83 (Tramitada ante el INSALUD)

El promovente, médico del INSALUD, solicitó se le reconocieran, a efectos de antigüedad, y al amparo de la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, las prestaciones de servicios efectuados desde el 27 de diciembre de 1947.

Admitida la queja, el INSALUD informó no haber lugar a tal reconocimiento, dado que la referida Ley no se aplica al

personal médico de la Seguridad Social. Disconforme con tal argumento y existiendo una sentencia del Tribunal Central de Trabajo, que declara en un supuesto similar el derecho al reconocimiento de antigüedad a favor de un médico de aquella Entidad Gestora, se formuló sugerencia recomendando la revisión de la resolución denegatoria. Ante la negativa del INSALUD, se recabó al Director del Organismo informe sobre si la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, estimando un supuesto análogo, había sido cumplida y si existían otras resoluciones firmes en el mismo sentido. El 20 de febrero de 1985, recibimos escrito de la Entidad Gestora indicándonos que la sentencia dictada en recurso de suplicación había sido, efectivamente, cumplida y que ignoraba la existencia de resoluciones judiciales similares, habida cuenta de la descentralización del Organismo.

Con posterioridad, remitimos escrito al Ministro de Sanidad y Consumo, al amparo del artículo 30.2 de nuestra Ley Orgánica, recibiendo, el 17 de diciembre de 1985, contestación negativa, con reiteración de los argumentos aducidos por el INSALUD.

b) Quejas 7.132, 19.989 y 30.584/83 (Tramitadas ante el Director Ejecutivo de la Organización de Trabajos Portuarios.)

Incumplimiento de sentencias firmes, cuyos fallos patrimoniales condenaban a la OTP al pago de indemnizaciones y salarios de tramitación y falta de abono de servicios profesionales, no laborales, prestados por empresas y personal médico no sometido a contratos de trabajo.

Admitidas las quejas y tramitadas al Director Ejecutivo de la Organización de Trabajos Portuarios, se recibe escrito de dicho Organismo aduciendo el «principio de legalidad presupuestaria» como justificante del incumplimiento de las obligaciones contractuales. El Defensor del Pueblo remitió nuevas sugerencias al Organismo, con fundamento en los artículos 1.9.3.53.1, 118, 117 y 106 de la Constitución española, y 105 y concordantes de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recomendando:

«Se proceda a dar cumplimiento, previa adopción de cuantas medidas fueren precisas, oportunas y procedentes, sin que a esta Institución corresponda su determinación, y en el improrrogable plazo de dos meses, contados a partir de la notificación de la presente, a los fallos de contenido patrimonial a que se refieren las sentencias firmes de la Jurisdicción Laboral, cuyo importe global asciende a la cuantía de 137.074.791 pesetas.

Se cancelen, asimismo, las obligaciones patrimoniales dimanantes de los contratos de prestación de servicios y suministros a que se refieren las quejas AIT/7.132, 19.989 y 30.584/83, dentro del período de noventa días, cuya iniciación comienza a partir del siguiente al de la fecha de recepción de esta sugerencia.»

El 27 de septiembre de 1984 se nos informa de la cancelación de 136.651.791 pesetas, en cumplimiento de las resoluciones firmes dictadas por el Orden Jurisdiccional

Social.

El 30 de octubre recibimos escrito de la OTP indicando la gestión de tramitaciones presupuestarias con respecto al abono de 295.614.684 pesetas, cantidades adeudadas en concepto de deudas por servicios y suministros prestados.

El 28 de noviembre remitimos escrito al Director Ejecutivo de la OTP rogándole tuviera a bien informarnos sobre las medidas adoptadas al objeto de cumplimentar, con la urgencia que las circunstancias demandaban, los trámites de informe oportunos para la resolución del caso.

El 5 de julio de 1985 tiene entrada en nuestro Registro informe del Director Ejecutivo de la OTP, alegando nuevamente exigencias presupuestarias para justificar la demora administrativa.

Remitido el expediente al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, recibimos informe, el 12 de marzo de 1985, en el que, aun admitiéndose que «el Organismo ha incumplido la satisfacción de las deudas», se precisa la realización de un control financiero para la determinación del Balance Final y la clasificación de los saldos deudores y acreedores del Organismo.

Hasta la fecha no hemos recibido transformación sobre la conclusión de aquel trámite, lo que entraña una gran irregularidad, que es nuestro deber poner de manifiesto ante las Cortes.

c) Queja 11.712/83 (Tramitada ante la Consejería de Educación y Ciencia de la Xunta de Galicia)

Se trataba de un caso de readmisión, tras despido nulo y contratación, en el puesto de la despedida, de un pariente del Director del Centro, según alegaciones de la promovente. Admitida la queja el 22 de diciembre de 1983, ante el silencio de la Consejería, se formuló nuevo requerimiento el 26 de junio de 1984. El 20 de julio, la Consejería informa no haber recibido nuestro escrito de admisión. El 5 de septiembre se remite nuevo escrito, que no fue contestado, por lo que nos dirigimos, el 31 de octubre, al Presidente de la Xunta. Se recibió escrito de éste, con fecha de 26 de noviembre, indicando que daba traslado del expediente a la Consejería de Educación, la cual contesta, el 18 de enero, incompleta e insatisfactoriamente; se remite nuevo escrito el 18 de marzo de 1985, recibiendo contestación el 26 de abril, en la que se alega como causa del despido la utilización, por parte de la trabajadora, de los alumnos para las labores de cocina, y se admite la contratación sustitutoria de la cuñada del Director del Centro.

El 16 de diciembre de 1985 remitimos sugerencia, pendiente de respuesta, al Consejero de Educación y Ciencia de la Xunta, recomendando la restitución de doña Pilar Ramos en la primera vacante de su categoría que se produzca.

d) Queja número 29.906/83

Tramitada ante la Dirección Provincial del INSALUD de Oviedo.

El promovente arrendó a la Dirección del Instituto Nacional de Previsión Social un local inmueble de su propiedad. Ante sus deseos de que se incluyera una cláusula de revisión de renta, de 19.000 pesetas mensuales, el Instituto

Nacional de Previsión accedió a insertar una cláusula de duración del arrendamiento por tres años, prorrogable, a voluntad de ambas partes, por iguales períodos. Tal cláusula posibilitaba, según la autoridad administrativa, la terminación del contrato si no hubiera acuerdo respecto a la revisión del arriendo.

Transcurridos los tres años, el arrendador solicita una revisión del arriendo, o, en su defecto, la terminación del contrato. El Instituto Nacional de Previsión le informa que tal cláusula es nula y, por tanto, ha de tenerse por no puesta, no aceptando la revisión solicitada.

Se admite la queja el 6 de abril de 1984, iniciándose la investigación ante el Director Provincial del INSALUD de Oviedo.

Este contesta, en julio de 1984, negativamente, lo que provoca la remisión de una sugerencia, el 10 de octubre de 1984, basándose en las exigencias de buena fe a que debe someterse la Administración Pública y recomendando « la introducción de una cláusula periódica de revisión del plazo de arriendo que, sin gravar excesivamente la hacienda de la Entidad, compense a la otra parte del error al que la conducta confusa de la Administración Pública le ha incluido».

El Director Provincial del INSALUD rechaza, el 6 de noviembre de 1985, la sugerencia propuesta, a pesar de la existencia de un criterio inicial favorable a la misma, hecho por el cual se remitió al Ministro del Departamento el expediente, con la recomendación formulada, a los efectos del artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

e) Queja número 3.596/84

Tramitada al Alcalde del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas.

La esposa del promovente había trabajado por cuenta del Ayuntamiento de San Miguel de Salinas durante el período 1 de octubre de 1955 a 1 de abril de 1965, sin que el Ayuntamiento cotizara al Régimen correspondiente de la Seguridad Social más que por el período 18 de septiembre de 1962 a 1 de agosto de 1963.

El Ayuntamiento reconoció la existencia de una relación de prestación de servicios por el referido período, admitiendo la cotización solamente por el arriba indicado.

El Defensor del Pueblo, aparte de informar a la interesada de los derechos que pueden asistirle con respecto a su pensión de jubilación, remitió al Ayuntamiento recordatorio de sus deberes legales, sugiriéndole que asumiera las responsabilidades que por falta de cotización pudieran corresponderle.

El 13 de enero de 1986 se recibe escrito del Alcalde del referido Ayuntamiento, negando la existencia de relación laboral durante el período arriba reseñado, ya que la interesada era concesionaria del servicio de limpieza y no trabajadora por cuenta ajena, argumentos que carecen de la consistencia necesaria para poder ser aceptados.

f) Queja número 8.118/84

Tramitada ante la Cámara Agraria Local de Vilviestre del Pinar.

La Cámara Agraria Local de Vilviestre del Pinar fue

condenada por la Magistratura de Trabajo número 2 de Burgos a pagar al promovente la cantidad de 296.452 pesetas, en concepto de salarios devengados y no abonados, más ello por ciento anual en concepto de indemnización por mora. La queja fue admitida el 14 de junio de 1984.

El 21 de agosto recibimos contestación del Presidente de aquella Cámara, indicándonos la imposibilidad presupuestaria de la misma para el cumplimiento de la sentencia.

El 28 de noviembre, el Defensor del Pueblo remite sugerencia y recordatorio de deberes legales al Presidente de la Cámara referida, exhortándole al cumplimiento de la sentencia firme de la Magistratura de Trabajo de Burgos, sugerencia que se reitera, al no ser contestada, el 7 de mayo de 1985, siendo cumplimentada el 8 de junio, sin que se obtenga una respuesta favorable por parte de la Cámara Agraria Local de Vilviestre del Pinar.

El 14 de enero de 1986 remitimos escrito al Fiscal General del Estado comunicándole la falta de ejecución, por parte de la Magistratura de Trabajo número 2 de las de Burgos, de la sentencia 247/81, dictada por la misma.

g) Quejas números 15.986/84 y 13.034/83

Tramitadas ante el Director General del INSALUD. El día a 11 de junio de 1984 procedimos a admitir ante el Director General del Instituto Nacional de la Salud, iniciando la oportuna investigación sumaria, la queja 13.034/83, en la que exponía la infracción del artículo 14 de la Constitución al establecerse la ayuda para Guarderías solamente a favor de los hijos del personal femenino y, sólo en supuestos muy excepcionales, a favor de los hijos del personal masculino.

Tras acuse de recibo por parte del Director General del INSALUD el 22 de junio, recibimos, el 31 de julio de 1984, informe en el que se reconoce que «la normativa expuesta no es acorde con el principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución Española».

El 28 de octubre de 1984, el Defensor del Pueblo remite al Director General del INSALUD escrito recordándole la necesidad de suprimir la discriminación que supone la mentada exclusión de los beneficios de Guardería con respecto a los trabajadores varones.

El 28 de noviembre de 1984 recibimos nuevo escrito del Director General del INSALUD, en el que se nos indica que habida cuenta del enorme gasto que supondría la extensión a favor de los hijos de los trabajadores varones las ayudas de Guardería, solicitaba informe al Ministerio de Sanidad y Consumo.

El 29 de marzo de 1985 se recibe nuevo escrito del mencionado Director General, en el que se rechaza el contenido de nuestra sugerencia.

Ante esa actitud, claramente inconstitucional, el Defensor del Pueblo, a la luz del artículo 30.2 de la Ley Orgánica reguladora de esta Institución, remitió, el 6 de diciembre de 1985, al Ministro de Sanidad y Consumo, los antecedentes del asunto y la recomendación presentada, recibiendo, el 20 de enero de 1986, contestación del Secretario General Técnico del Ministerio «en el sentido de confirmar en todos sus términos el contenido» del informe y criterio suscrito por el Instituto Nacional de la Salud, no acogiéndose, por tanto, con argumentos aceptables, la recomendación en su día

remitida.

b) Queja número 24.472/84

Tramitada ante el INEM.

El Instituto Nacional de Empleo deniega a un emigrante retornado las prestaciones de desempleo, por entender que el periodo de cotización efectuada en España antes de su marcha (julio de 1955 a julio de 1960), carecía de relevancia al no existir la contingencia por desempleo en dicho periodo.

Admitida la queja y tramitada ante el INEM, éste reiteró esa apreciación, por lo que procedimos a remitir recomendación indicando a aquel Organismo que tal interpretación restrictiva era contraria a la legalidad vigente y suponía la exclusión de los beneficios de retorno a todo trabajador emigrante que hubiera dejado España con anterioridad a la implantación de la prestación de desempleo.

El 2 de diciembre de 1985 se recibe escrito del Director General del INEM manteniendo suposición, y el 11 de diciembre del mismo año remitimos la sugerencia y los antecedentes del caso al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quedando a la espera de su contestación.

2.2.2. Casos en los que la Administración no ha respondido todavía al Defensor del Pueblo (Administraciones morosas)

El presente epígrafe recoge las quejas admitidas a trámite ante diversas Administraciones Públicas, quienes, no obstante la reiteración de nuestra solicitud de informe, han demorado injustificadamente la cumplimentación de aquel trámite.

Año 1983

Número de queja 3.365/83

Organismo: Director General del INEM.

Tramitaciones:

Admisión: 11-11-83.

Sugerencia: 6-3-84.

Sugerencia: 16-6-84.

Requerimiento: 19-10-84.

Requerimiento: 7-5-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 5.223/83

Organismo: Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Director General de Servicios (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Tramitaciones:

Admisión: 17-2-84.

Sugerencia: 2-10-84.

Solicitud informe: 16-1-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 6.256/83

Organismo: Alcalde de Vilassart de Dalt.

Tramitaciones:

Admisión: 29-10-84.

Requerimiento: 29-10-84.

Recomendación: 23-1-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Año 1984

Número de queja 576/84

Organismo: Alcalde del Ayuntamiento de Cartaya.

Tramitaciones:

Admisión: 2-10-84.

Requerimiento: 7-5-85.

Requerimiento: 30-10-85.

Número de queja 807/84

Organismo: Rector de la Universidad de Sevilla.

Tramitaciones:

Admisión: 11-6-84.

Sugerencia: 31-10-84.

Ampliación informe: 23-1-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 887/84

Organismo: Presidente de la Cámara Agraria Local de Torrecampo.

Tramitaciones:

Admisión: 14-6-84.

Rec. deberes legales: 9-1-85.

Rec. deberes legales: 27-5-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 7.334/84

Organismo: Director General del INEM.

Tramitaciones:

Admisión: 5-12-84.

Ampliación informe: 25-9-85.

Requerimiento: 14-1-86.

Número de queja 10.822/84

Organismo: Director General de Servicios del Ministerio de Cultura.

Tramitaciones:

Admisión: 21-11-84.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 14.017/84

Organismo: Embajador de España en la RFA. Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Tramitaciones:

Admisión: 6-3-85.

Sugerencia: 20-6-85.

Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 14.102/84

Organismo: Director General del INEM.
Tramitaciones:
Admisión: 19-12-84,
Requerimiento: 23-10-85.

Número de queja 18.886/84

Organismo: Alcalde Ayuntamiento Villamejil Cepeda.
Tramitaciones:
Admisión: 28-11-84.
Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 21.073/84

Organismo: Director General del INEM. Consejería de la Salud y Consumo de la Junta de Andalucía.
Tramitaciones:
Admisión: 20-3-85.
Solicitud informe: 11-9-85.
Requerimiento: 14-1-86.

Número de queja 22.306/84

Organismo: Alcalde del Ayuntamiento de Serranillos del Valle.
Tramitaciones:
Admisión: 19-12-84.
Sugerencia: 27-2-85.
Requerimiento: 17-10-85.

Número de queja 22.511/84

Organismo: Secretario General de Comercio. Ministerio de Economía y Hacienda.
Tramitaciones:
Admisión: 7-3-85.
Requerimiento: 9-10-85.

Número de queja 22.931/84

Organismo: Director de la Seguridad del Estado. Ministerio del Interior.
Tramitaciones:
Admisión: 12-4-85.
Requerimiento: 10-1-86.
Número de queja 23.630/84

Organismo: Director Provincial de INSALUD (Cáceres).
Tramitaciones:
Admisión: 30-1-85.
Requerimiento: 17-10-85.

Año 1985

Número de queja 69/85
Organismo: Alcalde del Ayuntamiento de Benalauria.
Tramitaciones:
Admisión: 27-2-85.
Requerimiento: 25-9-85.

Requerimiento: 14-1-86.

Número de queja 548/85

Organismo: Alc. Ayunt. Sant. Joan de Vilatorrada.
Tramitaciones:
Admisión: 25-3-85.
Requerimiento: 30-10-85.

Número de queja 4.040/85

Organismo: Director Gen. Inst. Esp. Emigración.
Tramitaciones:
Admisión: 25-9-85.
Requerimiento: 14-1-86

Número de queja 6 284/85

Organismo: Director General del INEM.
Tramitaciones:
Admisión: 5-6-85.
Requerimiento: 30-10-85.

Número de queja 6.719/85

Organismo: Rector Universidad Complutense.
Tramitaciones:
Admisión: 26-6-85.
Requerimiento: 30-10-85.

Número de queja 9.372/85

Organismo: Subd. Pers. Ministerio del Interior.
Tramitaciones:
Admisión: 18-9-85.
Requerimiento: 14-1-86.

Número de quejas: 10.254/85 y 11.095/85

Organismo: Director General del INEM.
Tramitaciones:
Admisión: 4-9-85 y 25-9-85.
Requerimiento: 14-1-86.

3. Seguimiento en la tramitación de las quejas correspondientes a los años 1983 y 1984

El presente epígrafe recoge las quejas que, interpuestas en 1983 y 1984, han sido resueltas favorablemente a lo largo de este último año, previa revisión de las resoluciones administrativas denegatorias, propulsión de trámites resolutivos o promulgación o modificación de las disposiciones legales oportunas.

Merecen ser destacadas, por su importancia cuantitativa y por su relevancia material, las quejas relativas a reconocimiento o revisión de prestaciones o subsidios de desempleo, planteadas al INEM; las referentes a reconocimientos, revisión y agilización de expedientes incoados ante el Fondo de Garantía Salarial y las concernientes al cumplimiento de sentencias firmes y

obligaciones laborales en general, dirigidas a la Administración-empresario y, con cierta frecuencia, a los Departamentos de Educación y Ciencia y Cultura.

3.1. Formuladas en 1983 y concluidas favorablemente en 1985

Número de queja 475/83

Organismo: Fiscal General del Estado.
Medidas adoptadas: Ejecución de sentencia y cumplimiento de fallo. Importe: 41.946 pesetas.

Número de queja 1.010/83

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Reconocimiento de prestación de desempleo previamente denegada. Duración: tres meses.

Número de queja 5.833/83

Organismo: Ministro de Industria y Energía.
Medidas adoptadas: Aceptación de sugerencia sobre inconstitucionalidad de cláusulas discriminatorias en el empleo.

Número de queja 7.017/83

Organismo: Director General de Gastos de Personal del Ministerio de Economía y Hacienda.

Medidas adoptadas: Reincorporación de funcionario amnistiado, previamente denegada.

Número de queja 7.511/83

Organismo: Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña.

Medidas adoptadas: Reconocimiento de relación laboral y antigüedad en el empleo.

Número de queja 7.848/83

Organismo: Fiscal General del Estado.
Medidas adoptadas: Agilización de procedimiento contencioso-administrativo.

Número de queja 9.238/83

Organismo: Fiscal General del Estado.
Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia con abono de cantidades.

Número de queja 9.887/83

Organismo: Aeropuertos Nacionales. Medidas adoptadas: Resolución, objeto de sugerencia, del contrato de servicios suscrito con empresa incumplidora de obligaciones laborales.

Número de queja 10.135/83

Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas

adoptadas: Agilización de recurso de suplicación con pronunciamiento y sentencia.

Número de queja 12.449/83

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Rectificación de base reguladora de prestaciones y abono de diferencias.

Número de queja 12.685/83

Organismo: Ayuntamiento de Madridanos. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia. Indemnización y salarios de tramitación.

Número de queja 12.799/83

Organismo: Ayuntamiento de Navacerrada. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme, con abono de indemnización y salarios.

Número de queja 13.344/83

Organismo: Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
Medidas adoptadas: Aceptación de sugerencia respecto a extensión de la prestación de desempleo a favor de socios cooperadores.

Número de queja 15.085/83

Organismo: Director General de Trabajo.
Medidas adoptadas: Corrección de irregularidades en el funcionamiento del curso de acceso a la Escuela Social de Madrid.

Número de queja 15.469/83

Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización proceso de ejecución de sentencia.

Número de queja 22.589/83

Organismo: Dirección General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia.
Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme. Abono de 50.000, 39.006 y 39.066 pesetas.

Número de queja 23.718/83

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Revocación de resolución denegatoria y reconocimiento de prestación de desempleo.

Número de queja 24.243/83

Organismo: INEM.
Medidas adoptadas: Revocación de resolución aprobando devolución de prestaciones por importe de 710.648 pesetas.

Número de queja 24.271/83	Organismo: FOGASA. Medidas adoptadas: Reconocimiento de responsabilidad del Fondo tras reiteradas denegaciones.
Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago de prestaciones de desempleo previamente denegadas, por el periodo 13-7-1982 a 12-1-1984.	Número de queja: 31.820/83
Número de queja 24.967/83	Organismo: FOGASA. Medidas adoptadas: Agilización de expediente y reconocimiento de cantidades por un importe de 11.284.268 pesetas.
Organismo: Subsecretario del Ministerio de Cultura. Medidas adoptadas: Reconocimiento de la situación económica y profesional objeto de expediente demorado.	Número de queja: 31.943/83
Número de queja 26.319/83	Organismo: Aeropuertos Nacionales. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia y reconocimiento de existencia de relaciones laborales por cuenta ajena.
Organismo: INSS. Medidas adoptadas: Concesión de medalla de trabajo, categoría de oro.	Número de queja: 32.205/83
Número de queja: 27.560/83	Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago de indemnización por despido, tras demora en la resolución.
Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de desempleo previamente denegado.	3.2. Formuladas en 1984 y resueltas favorablemente en 1985
Número de queja: 28.901/83	Número de queja: 1.532/84
Organismo: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Medidas adoptadas: Cumplimiento de diversas sentencias firmes, tras prolongada demora, por importe superior a 17.000.000 de pesetas.	Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización TCT sobre excedencia.
Número de queja: 29.338/83	Número de queja 2.667/84
Organismo: Dirección general de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia, con abono de 140.317 pesetas.	Organismo: FOGASA. Medidas adoptadas: Resolución favorable reclamación indemnización por despido.
Número de queja: 29.461/83	Número de queja 3.162/84
Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización de proceso laboral con emisión de sentencia.	Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento prestación denegada.
Número de queja: 30.913/83	Número de queja 3.281/84
Organismo: Instituto Nacional de Estadística. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia y abono de 36.914 pesetas.	Organismo: Instituto Nacional de Artes Escénicas y Música del Ministerio de Cultura. Medidas adoptadas: Cumplimiento sentencia Magistratura favorable trabajador, referente pago salarios y contrato de trabajo.
Número de queja: 3 1.078/83	Número de queja 3.307/84
Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento y abono de prestación de desempleo de 360 días de duración.	Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización trámites expediente ejecución sobre indemnización-salario por despido.
Número de queja: 31.817/83	

Número de queja 3.395/84	Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización trámites insolvencia.
Número de queja 3.430/84	Organismo: FOGASA Medidas adoptadas: Resolución positiva indemnizaciones.
Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia sobre remuneraciones empleadas de la limpieza.	Número de queja 6.687/84
Número de queja 3.767/84	Organismo: FOGASA Medidas adoptadas: Pendiente el pago de que el interesado presente documentación insolvencia para resolución positiva.
Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización demanda Magistratura.	Número de queja 6.850/84
Número de queja 3.791/84	Organismo: FOGASA. Medidas adoptadas: Dictada sentencia sobre procedimiento pendiente.
Organismo: Consejo Superior de Deportes. Medidas adoptadas: Cumplimiento sentencia diferencias salariales limpiadora.	Número de queja 7.710/84
Número de queja 4.059/84	Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Compromiso abono cantidades empleado, según sentencia.
Organismo: FOGASA. Medidas adoptadas: Reconocimiento cantidad previamente denegada.	Número de queja 9.546/84
Número de queja 4.579/84	Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. Medidas adoptadas: Resolución favorable pago remuneraciones profesores contratados cursos INEM.
Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización ejecutivo y expediente insolvencia.	Número de queja 9.547/84
Número de queja 4.697/84	Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia. Medidas adoptadas: Resolución favorable pago remuneraciones profesores contratados cursos INEM.
Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización expediente ejecución e insolvencia.	Número de queja 9.830/84
Número de queja 5.181/84	Organismo: INSALUD. Medidas adoptadas: Regularización obligaciones laborales y de Seguridad Social de trabajadores al servicio cafetería de La Paz.
Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Aceptación del período de prestación de desempleo reclamado.	Número de queja 9.906/84
Número de queja 5.228/84	Organismo: Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Medidas adoptadas: Reconocimiento categoría y remuneración por antigüedad reclamados por el interesado como trabajador en dicha institución.
Organismo: Consejería de Sanidad de la Junta de Andalucía. Medidas adoptadas: Asistencia sanitaria.	Número de queja 10.990/84
Número de queja 5.412/84	Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento período prestación reclamado, según sentencia.
Número de queja 6.244/84	Organismo: INEM. Medidas adoptadas: Reconocimiento prestaciones por

desempleo denegadas anteriormente.

Número de queja 11.081/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento derechos derivados de las prácticas para contratados por INEM.

Número de queja 11.269/84

Organismo: Fiscal (RENFE).

Medidas adoptadas: Entrega al interesado cantidad (141.699 pesetas), en virtud resolución judicial sobre demanda contra RENFE, que ha contestado en el mismo sentido.

Número de queja 11.288/84

Organismo: Ayuntamiento de Puertollano. Medidas adoptadas: Contestación sobre reclamaciones laborales del promovente, manifestando no ejercer las funciones de conserje que se atribuye.

Número de queja 11.685/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento subsidio para mayores de cincuenta y cinco años.

Número de queja 11.786/84

Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Agilización recurso contencioso administrativo referente a cantidades FOGASA.

Número de queja 12.394/84

Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago indemnizaciones, según sentencia de Magistratura.

Número de queja 12.395/84

Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago indemnizaciones, según sentencia de Magistratura.

Número de queja 12.454/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Revisión base reguladora de prestaciones y reconocimiento de superior cuantía.

Número de queja 12.593/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento prórroga subsidio

de desempleo objeto de demora.

Número de queja 12.685/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Abono de 20.000 pesetas, improcedentemente descontadas y reconocimiento del subsidio de desempleo.

Número de queja 12.817/84

Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Medidas adoptadas: Agilización de expedientes para el abono de diferencias salariales por importe de 396.991, 326.935, 396.991 y 420.345 pesetas.

Número de queja 13.144/84

Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme y abono de indemnizaciones de 962.401 pesetas.

Número de queja 13.447/84

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Reconocimiento y pago de 254.975 pesetas, previamente denegadas.

Número de queja 13.708/84

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Medidas adoptadas: Aceptación de sugerencia sobre promulgación de legislación referente a igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

Número de queja 13.964/84

Organismo: Ayuntamiento de Avila e Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Medidas adoptadas: Comprobación de irregularidades y levantamiento de acta de liquidación por descubiertos como medida previa a revisión de prestación de desempleo.

Número de queja 14.239/84

Organismo: Fiscal General del Estado. Medidas adoptadas: Conclusión de ejecución de sentencia, con abono de cantidades reconocidas fallo.

Número de queja 14.668/84

Organismo: Tribunal Central de Trabajo. Medidas adoptadas: Agilización de expediente pago gastos de comunidad pendiente de abono.

Número de queja 15.456/84

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Agilización de expediente con abono de 869.449

pesetas.

Número de queja 15.529/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Agilización de expediente solicitud de prestaciones de desempleo.

Número de queja 15.553/84

Organismo: Fiscal General del Estado.

Medidas adoptadas: Agilización de trámite de ejecución de sentencia con declaración de insolvencia provisional.

Número de queja 15.734/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de desempleo.

Número de queja 16.677/84

Organismo: Fondo de Garantía Salarial. Medidas adoptadas: Agilización de expediente incoado ante el FOGASA, por importe de 15.536.514 pesetas.

Número de queja 19.020/84

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Medidas adoptadas: Aceptación de sugerencia sobre extensión de prestación de desempleo a favor de trabajadores fijos discontinuos.

Número de queja 19.965/84

Organismo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Medidas adoptadas: Aceptación de sugerencia sobre extensión de prestación de desempleo a favor de trabajadores fijos discontinuos.

Número de queja 20.624/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento de prestaciones de desempleo a favor de conductor doméstico.

Número de queja 20.670/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Celebración de curso de Formación Profesional demorado.

Número de queja 21.543/84

Organismo: Director General Gabinete Ministro de Defensa.

Medidas adoptadas: Reconocimiento y abono de indemnización por despido, importe 777.216 pesetas.

Número de queja 21.775/84

Organismo: Ayuntamiento Castellví de la Marca (Barcelona).

Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia con abono de 92.000 pesetas.

Número de queja 21.938/84

Organismo: Instituto de Ciencias de la Educación. Medidas adoptadas: Pago de cuotas de Seguridad Social y prórroga del contrato de la interesada.

Número de queja 22.840/84

Organismo: Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia.

Medidas adoptadas: Agilización de expediente sobre cumplimiento de sentencia. Importes: 156.740, 477.596 y 634.336 pesetas.

Número de queja 22.919/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento de subsidio de empleo previamente denegado.

Número de queja 23.843/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Reconocimiento período de prestación de desempleo 6-8-8 1 a 12-3-82, previamente considerado como abonado.

Número de queja 24.354/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Agilización pago prestación de desempleo e información sobre derecho a subsidio tras agotamiento de la prestación básica.

Número de queja 24.37 1/84

Organismo: Fondo de Garantía Salarial.

Medidas adoptadas: Reconocimiento y abono de cantidades previamente denegadas, por importe de pesetas 629.109.

Número de queja 24.648/84

Organismo: INEM.

Medidas adoptadas: Revisión de base reguladora y abono de 54.179 pesetas.

Número de queja 24.659/84

Organismo: Subs. de Cultura.

Medidas adoptadas: Cumplimiento de sentencia firme, con abono de 57.907 pesetas.

4. Recomendaciones, sugerencias y recordatorios

El número, extensión y, en muchos casos, particular singularidad de las resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo, en materia laboral durante 1985, hace inviable un examen individualizado en este Informe de las 85 resoluciones —recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales— formulados a las Administraciones Públicas.

A continuación se incluye una breve síntesis de las más significativas.

4.1. Recomendaciones y sugerencias

4.1.1. Sobre despidos nulos

Un importante colectivo de trabajadores del Instituto

Nacional de la Seguridad Social se dirigió en queja al Defensor del Pueblo, manifestando que dicho Instituto venía utilizando habitualmente formas de contratación temporal —de naturaleza laboral o estatutaria— no compatibles con la excepcionalidad y temporalidad previstas en el artículo 15.1. b) del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 2303/80, de 18 de octubre..

La Jurisdicción Laboral, en numerosos contenciosos iniciados a tal respecto, ha estimado de aplicación el principio de que es la objetividad del trabajo la que condiciona la temporalidad del empleo, de suerte que el contrato ha de presumirse concertado por tiempo indefinido, ya que la temporalidad se transforma en permanencia cuando se pacte en fraude de ley. Consecuentemente, con tal apreciación, reiterados fallos judiciales han estimado como indefinida la relación laboral contractualmente temporalizada y declarados nulos o improcedentes los despidos realizados.

Iniciada la investigación por el Defensor del Pueblo y obtenida respuesta del Director General del INSS justificando su proceder, nuestra institución considera que el problema estriba, no en calificar como temporales o indefinidas las relaciones contractuales cuestionadas, sino en determinar si la negativa por parte del INSS a readmitir a los trabajadores, nula o improcedentemente despedidos y sacar con posterioridad sus vacantes a concurso, vulnera o no el artículo 35.1 de la Constitución.

El Defensor considera que el artículo 35.1 de la Constitución Española no impone al Estado, con respecto a los ciudadanos carentes de empleo, más que un comportamiento tendente a la generación de oportunidades de colocación. Sin embargo, en lo concerniente a las relaciones de empleo ya constituidas, el mencionado precepto admite una proyección de presente de la que dimana el derecho a no ser privado sin justa causa.

En tal sentido, la privación de trabajo al trabajador, cuyo despido ha sido calificado como nulo por resolución judicial firme, llevada a cabo por las Administraciones Públicas en supuestos en que la existencia de puesto de trabajo viene impuesta por las necesidades del servicio y en que la convivencia laboral no es, en modo alguno, problemática, puede suponer no sólo un atentado contra el artículo 35.1 de la Constitución, contra la dignidad personal, moral, profesional y social del trabajador, sino también una ilegalidad vulneradora de los artículos 4.2.a) y 55.4 del

Estatuto de los Trabajadores.

Por ello, el Defensor del Pueblo remitió recomendación al Director General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y ante su contestación negativa, la reproduce ante el Ministro de Trabajo y Seguridad, sugiriendo que:

a) Se valore la necesidad de estimular, supuesta la pervivencia del puesto de trabajo, la readmisión del trabajador en aquellos casos de relaciones laborales indefinidas terminadas por despidos que han sido declarados nulos por sentencia firme.

b) En los casos en los que la relación laboral hubiera sido estimada como indefinida por la Jurisdicción Laboral y su despido improcedente por resolución judicial firme, se considere la conveniencia de proceder a la readmisión de los trabajadores, siempre que la convivencia laboral o las necesidades de servicio así lo permitan.

c) Finalmente, se tenga presente la necesidad de que la futura cobertura de vacantes se lleve a cabo con la mayor fidelidad a la legislación vigente, habilitando, en la medida en que las disponibilidades financieras lo permitan, la plantilla de personal que las necesidades permanentes de servicio requieran.

4.1.2. Sobre erradicación de cláusulas de reserva, prioridad y exclusión, en materia de contratación, en HUNOSA

Ante la formulación de numerosas quejas denunciando la existencia de convenios colectivos de trabajo, tanto del sector público como del privado, cuyo contenido normativo incluía cláusulas de reserva, prioridad o preferencias en materia de empleo y contratación, contrarias a los principios de igualdad —artículo 14 de la Constitución— y de no discriminación en materia de empleo —artículo 17.1 y 2 de la Ley Básica de Empleo—, el Defensor del Pueblo remitió a los Ministros de Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía y Consejeros de las Comunidades Autónomas, sugerencia recomendando la impugnación de tales cláusulas o la no inclusión de las mismas en los convenios colectivos suscritos por el sector público.

Examinado el baremo de filiaciones y contratación de la empresa HUNOSA con motivo de la investigación iniciada a raíz de quejas admitidas por el Defensor del Pueblo en compatibles con la normativa laboral y constitucional sobre la materia.

Como por las razones y argumentos contenidos en nuestra sugerencia de 28 de noviembre de 1984, reproducida en el Informe de las Cortes Generales de 1984, tales preferencias, exclusiones y prioridades puede infringir los artículos 14 y 35 de la Constitución, 17.1 y 2 del Estatuto de los Trabajadores, Convenio 111 de la OIT y Pactos Internacionales de Derechos Civiles Económico-Sociales y Culturales, así como la Carta Social Europea, se remitió recomendación al Excmo. Sr. Ministro de Industria y Energía, pendiente de respuesta, al objeto de que se valorase la oportunidad de erradicar del baremo de filiaciones y contratación de HUNOSA las cláusulas siguientes:

—Exclusión de contratación de los mayores de treinta y cinco años, al carecer de fundamento jurídico positivo.

—Preferencia establecida a favor de los solicitantes domiciliados en Asturias por cuanto infringe el artículo 14 de la Constitución.

—Preferencia establecida a favor de los hijos o hermanos de fallecidos en accidente laboral en HUNOSA o empresa integrada, por ser discriminatoria y contraria al principio de igualdad jurídica, y

—Puntuación otorgada a los hijos de padre o madre trabajadores en HUNOSA o empresa integrada, en activo o pasivo, por ser, asimismo, vulneradora del artículo 14 de la Constitución, 17 del Estatuto de los Trabajadores y

Convenios Internacionales suscritos sobre la materia por nuestro país.

4.1.3. Sobre erradicación del requisito de ostentar la condición de cabeza de familia exigido a las trabajadoras en excedencia voluntaria para su reincorporación a la plantilla activa de la CTNE

Un grupo de trabajadores, excedentes voluntarios, de la Compañía Telefónica Nacional de España, ha formulado queja denunciando como contrarias al principio de no discriminación laboral, por razones de sexo, la condición exigida por la Compañía de ser cabeza de familia para reincorporarse a la plantilla activa de la misma.

Admitida la queja y recibida contestación del Presidente de la CTNE argumentando sobre la legalidad de tal exigencia, se remitieron dos sugerencias al Presidente de dicha compañía, en julio de 1984 y mayo de 1985, recomendando la erradicación de la referida cláusula, por considerarse incompatible con el mandato constitucional, no la excedencia voluntaria «per se», sino los efectos futuros de aquellas excedencias voluntarias preconstitucionales, cuando la reincorporación de la mujer excedente se supeditaba a ciertos acontecimientos cuya no producción provocaría la prórroga indefinida de la excedencia contractual, con la consiguiente imposición a la mujer trabajadora de condiciones no exigidas al varón y de situaciones de excedencia no autorizadas por el artículo 46 del vigente Estatuto de los Trabajadores.

Consecuentemente, y con fundamento en los artículos 14, 35.1, 9 y 53 de la Constitución, 4.2.c), 24.2, 28 y 17.1 del Estatuto de los Trabajadores, así como en los correspondientes de la Declaración Universal de derechos humanos, Carta Social Europea, Pactos Internacionales, y artículo 11 de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer —sin olvidar el artículo 119 del Tratado de Roma y las Directivas de la CEE, de 10 de febrero de 1975, 9 de febrero de 1976 y 19 diciembre de 1978, se remitió sugerencia, el 6 de diciembre de 1985, al señor Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, recomendando que la situación de excedencia voluntaria por razón de matrimonio concedida a las mujeres de la CTNE se adaptará a la situación contractual de excedencia voluntaria, común para hombres y mujeres, regulada en el Estatuto de los Trabajadores, sin perjuicio de las obligaciones que sobre devolución de la dote percibida pudieran proceder, al objeto de restituir la paridad de

tratamiento, y de la posible prescripción de las acciones previstas por la Ley.

4.1.4. Sobre obligatoriedad del pago de la prima de compensación establecida por Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 30 de enero de 1976, a favor de los trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo incoado por la Empresa Municipal de Transportes de Madrid

Un grupo de 175 ex-trabajadores de la EMT denunciaron la conducta de esta Empresa municipal, por haber decidido suprimir o limitar en su cuantía la prima de compensación o jubilación que tales trabajadores venían percibiendo desde el 21 de septiembre de 1972.

El fondo del asunto radica en lo siguiente: Al dictarse sentencia por la Audiencia Territorial de Madrid el 26 de abril de 1978, anulando los efectos retroactivos de la Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 21 de mayo de 1976 —por la que se aprobó la jubilación anticipada de ciertos trabajadores—, y declarando que los efectos tendrían lugar a partir del 30 de enero de 1976, estando en activo y no jubilados los trabajadores afectados, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S. A., debió pagar salarios por el período de referencia —21 de septiembre de 1972 a 30 de enero de 1976— y cotizar al Régimen General de la Seguridad Social por todos los trabajadores improcedentemente jubilados durante el referido período. Si la Empresa hubiera actuado correctamente en el sentido referido, como posteriormente confirmó el Tribunal Central del Trabajo el 11 de abril de 1985, abonado los salarios que a los trabajadores correspondían y cotizado por los mismos durante el período indicado, los referidos trabajadores se hubieran jubilado el 30 de septiembre de 1976 con una base reguladora superior a la que les correspondió, ya que en tal caso debió de tenerse en cuenta el salario real o convencional devengado durante los dos últimos años, con las correcciones operadas por los Decretos 797/74 y 2/75, y con el porcentaje incrementado por casi cuatro años más de período de carencia. Es decir, la base para el cálculo de la pensión de jubilación debió de tener en cuenta los salarios fijados por el convenio colectivo de aplicación en los dos años anteriores a la fecha de la jubilación (30 de enero de 1976), y no los salarios percibidos en los dos años anteriores al 21 de septiembre de 1972, fecha en la que fueron inicial e improcedentemente jubilados.

La actuación irregular de la EMT no solamente supuso dejar de abonar cuotas a la Seguridad Social por un número considerable de productores, sino que originó un perjuicio indudable a los mismos.

Consecuentemente, la pretensión de la Empresa, una vez dictada sentencia por el Tribunal Central de Trabajo condenándola al abono de salarios por el período septiembre de 1972 a enero de 1976, de reducir el importe de la prima de compensación (ya que al ser mayor la edad de los trabajadores jubilados en 1976, el porcentaje de la prima establecida por el Reglamento de Régimen Interior era, asimismo, inferior o incluso inexistente), no puede prosperar, puesto que ha sido la actuación incorrecta de ésta la que ha provocado la situación que ahora pretende corregir y, en

cualquier caso, los perjuicios ocasionados a Los trabajadores por el período de descubierto en la Seguridad Social —21 de septiembre de 1972 a 30 de enero de 1976—, son muy superiores a los beneficios que les podía haber reportado el percibir una prima de compensación superior a la que procedería si la actuación de la Empresa se hubiera conformado a Derecho.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo remitió a la EMT sugerencia recomendando lo siguiente:

a) Se procediera al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Central de Trabajo, de 11 de abril de 1985.

b) Se tuvieran por nulas y, en consecuencia, por inexistentes las renunciaciones que hayan podido producirse con respecto a la percepción de cantidades fijadas por aquella resolución judicial; y.

c) Se continuará abonando, mientras no mediare declaración administrativa o judicial que otra cosa dispusiere, el importe de la prima de compensación que los trabajadores afectados percibían el 30 de enero de 1976.

El Director Gerente de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid nos remitió escrito rechazando nuestra sugerencia el 7 de diciembre de 1985, y el 17 de diciembre del mismo año, el Defensor del Pueblo remitió, al amparo del artículo 30.2 de la Ley Orgánica reguladora de la Institución, una recomendación, con los antecedentes del asunto, al Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid, por discrepar radicalmente del informe emitido por la EMT, con la petición de que tuviera a bien impartir las instrucciones necesarias para el cumplimiento, por parte de la EMT, de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo el 30 de octubre de 1985.

4.1.5. Sobre respeto de la normativa vigente y de la interpretación jurisprudencia! reiteradamente sentada por los Tribunales de Justicia, en la resolución de expedientes sobre pago anticipado incoado ante el Fondo de Garantía Salarial

Numerosos trabajadores, individual o colectivamente, se dirigieron en queja al Defensor del Pueblo manifestando su desacuerdo con diversas resoluciones del Fondo de Garantía Salarial, que reiteradamente venía denegando los expedientes ante él formulados por considerar, entre otros extremos, sea que la conciliación ante Magistratura de Trabajo no era título suficiente para responsabilizar al Fondo de las acciones convenientes; sea que las acciones habían prescrito por transcurso del plazo de un año fijado en el artículo 59.2 del Estatuto de los Trabajadores; sea que el Fondo era, asimismo, irresponsable cuando los despidos causantes de las indemnizaciones se hubieran producido con anterioridad al 1 de abril de 1977; sea, en fin, apoyándose en el argumento, sin abrir el período de prueba oportuno, de que los trabajadores no habían conseguido probar la realidad de los devengos cuyo pago anticipado solicitaban al Fondo.

Admitidas estas quejas (24.371/84, 6.629/84, 459/85, 13.477/84, 4.059/84, 674/85 y 20.334/83, entre otras), el Fondo reconoció la procedencia de las sugerencias formuladas por el Defensor contra los argumentos denegatorios aducidos. No obstante, y alegando la firmeza del

acto administrativo, declinó revocar las resoluciones correspondientes.

Se informó al Secretario General del Fondo que era criterio de esta institución que la Administración Pública podía en cualquier momento revocar las resoluciones administrativas no declarativas de derechos, puesto que el ámbito de aplicación de los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo viene limitado a este tipo de actos, es decir, los declarativos de derechos a favor de los administrados —cuya revocación exige dictamen del Consejo de Estado—, siendo, por tanto, libre de potestad administrativa revocatoria cuando se tratase de actos administrativos denegatorios o no generadores de derechos a favor del interesado o de terceros. El Fondo de Garantía Salarial prometió, y lo ha cumplido con posterioridad, la revocación de las resoluciones administrativas denegatorias y la revisión favorable de los expedientes a que las citadas quejas se referían.

4.1.6.—Sobre reconocimiento del subsidio de desempleo a favor de emigrantes retornados de la segunda generación

El promovente, nacido en Cuba, hijo de padre español, adquirió la nacionalidad cubana y, finalizados sus estudios de Arquitectura, comenzó a trabajar para el Gobierno cubano, adquiriendo, con posterioridad, la nacionalidad española y trasladándose en 1982 a España, con asentamiento definitivo en Madrid.

Solicitada la prestación del subsidio de desempleo a favor de emigrantes retornados, el INEM denegó la solicitud, con el argumento de que el interesado no había retornado a España al haber nacido en Cuba y viajado a España por primera vez en 1982.

El Defensor del Pueblo, disconforme con el referido criterio, remitió sugerencia al Director General del INEM el 25 de septiembre de 1985, en la que, entre otras cosas, se indicaba:

«Que la exclusión de los llamados emigrantes de la segunda generación, hijos de españoles, que por motivos laborales abandonaron el suelo patrio, a efectos de percepción del subsidio de desempleo, constituye una interpretación restrictiva de los derechos del trabajador español en el extranjero, a que se refiere el artículo 42 de la Constitución. -

Que el artículo 1.º, número 2, de la Ley de 21 de julio de 1971, reguladora de la emigración, extiende la acción protectora del Estado sobre los emigrantes y los familiares que los emigrantes tengan a su cargo o bajo su dependencia y al conjunto o colectivo de españoles residentes en el extranjero.

Consecuentemente, y dado que la exclusión de los emigrantes de la segunda generación, a efectos de percepción del subsidio de desempleo para retornados, implicaría la privación a un contingente importantísimo de españoles de los beneficios de la política de retorno que garantiza el artículo 42 de la Constitución, el Defensor del Pueblo sugirió al Director General del INEM la revisión de la resolución cuestionada y la concesión, a favor del promovente, del

subsidio de desempleo al que tenía plenamente derecho.

El 8 de noviembre de 1985, la autoridad destinataria aceptó el contenido de la sugerencia, poniéndose en contacto con el interesado a efectos de reconocimiento del subsidio solicitado.

4.1.7. Sobre extensión de las prestaciones de desempleo a favor de los conductores de vehículos de turismo al servicio de particulares

El promovente, conductor de vehículo al servicio particular, solicitó, una vez despedido, la prestación de desempleo, siéndole denegada por el INEM con el argumento de que relación laboral era la propia de un empleo de hogar al que la Ley no reconocía la prestación de desempleo.

Admitida la queja y no obtenida satisfacción, se remitió sugerencia al INEM, al amparo del artículo 16 de la Ley Básica de Empleo y 1 del Reglamento de Prestaciones, que extiende «a todos los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y Regímenes Especiales que actualmente protegen la prestación por desempleo»; precepto éste que incluye a los conductores de vehículos de turismo al servicio de los particulares, por estar éstos expresamente sometidos al Régimen General de la Seguridad Social.

El Director General del INEM, el 29 de julio de 1985, aceptó el criterio del Defensor del Pueblo y, consiguientemente, revocó la resolución denegatoria.

4.1.8. Sobre prestación de asesoramiento especial a trabajador perjudicado por negligencia administrativa

El promovente denunció ante la Inspección Provincial de Trabajo su no afiliación, alta y cotización al Régimen de la Seguridad Social por parte de su empresa. Girada visita de inspección, recibe una comunicación de la Delegación Provincial de Trabajo en la que se le indica que el Inspector actuante levantó las oportunas Actas de infracción y liquidación de cuotas por un periodo de cinco años. Solicitando, con posterioridad, el subsidio de desempleo a favor de los mayores de cincuenta y cinco años, le fue denegado por falta de periodo de carencia, al no haber sido practicadas de hecho las Actas de liquidación cuyo levantamiento había anunciado la Delegación de Trabajo.

Iniciada investigación ante la Delegación de Trabajo, se confirmó la inexistencia de las citadas Actas, por lo cual el Defensor del Pueblo remitió escrito a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social demandando información sobre las razones que justificaron tal proceder y sobre las posibles medidas que reparan los perjuicios causados al administrado.

La referida Dirección General ratificó la inexistencia de tales Actas, indicando que se ignoraban las razones por las cuales no fueron levantadas y manifestando la posibilidad de que el promovente obtuviera en Magistratura de Trabajo la satisfacción de su derecho.

Disconforme con el contenido de aquella respuesta, el Defensor del Pueblo remitió sugerencia al Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social argumentando que «resulta obvio que la omisión de tal trámite ha originado

perjuicios innegables al trabajador, sin que la posibilidad de su subsanación mediante el ejercicio de las acciones judiciales oportunas, justifique ni aconseje una conducta inhibitoria por parte de la Administración causante de los mismos, máxime cuando, según la Constitución —artículo 106.2—, la responsabilidad de la Administración Pública por las lesiones que origine el funcionamiento de los servicios públicos, se halla constitucionalmente reconocida».

Consecuentemente, se sugirió a la referida autoridad que tuviera a bien «impartir las órdenes oportunas al objeto de que la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Toledo remita citación de comparecencia al señor Arévalo Vivas y proceda a instruirle sobre las posibles acciones ejercitables.»

Posteriormente, la Dirección General remitió escrito a la Inspección Provincial, en el que se indicaba que, en atención a los sugerido por el Defensor del Pueblo... «deberán citar de comparecencia al citado don Angel Arévalo Vivas, al objeto de asesorarle en el sentido de que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 96.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, la empresa, al haber incumplido su obligación de cotizar, asume el pago de las prestaciones de desempleo por jubilación que pudieran corresponderle, si bien la efectividad de dicho pago deberá llevarse a cabo por las Entidades Gestoras de la Seguridad Social...».

4.1.9. Sobre afiliación, alta y cotización al Régimen de la Seguridad Social de un trabajador minusválido por cuenta del Ayuntamiento

El promovente, afectado por una minusvalía no inferior al 33 por ciento, suscribió contrato temporal por cuenta de un Ayuntamiento, contrato que fue reiteradamente prorrogado, rescindiéndose con posterioridad a su despido.

El Ayuntamiento, en base a su situación de minusvalía, decidió no afiliarle ni darle de alta al Régimen General de la Seguridad Social.

Iniciada investigación y comprobadas las infracciones de los artículos 9, 11, 17, 24, 25, 33, 34 y 35 de la Orden de 28 de diciembre de 1966, se formuló, a la par que recordatorio de deberes legales, una recomendación al objeto de que se procediera a cotizar por el trabajador durante los periodos contractuales en los que prestó servicios por cuenta del Ayuntamiento; recomendación ésta pendiente de cumplimiento.

4.1.10. Sobre reparación de discriminación en materia de contratación laboral

La promovente recibió una comunicación de la Oficina de Empleo para participar en unas pruebas de aptitud convocadas por el Ayuntamiento, siendo preseleccionada. No obstante, las pruebas se celebraron sin que la interesada fuera convocada. Habiendo indagado en el Ayuntamiento las razones de tal omisión, se le informó que el motivo de su exclusión de la convocatoria era ser su padre concejal del Ayuntamiento convocante.

Admitida la queja e iniciada la investigación, el Ayuntamiento confirmó las alegaciones de la interesada, pero se ratificó en la legalidad de la exclusión.

El Defensor del Pueblo remitió recomendación al Alcalde-Presidente de la Corporación, con fundamento en los artículos 14 de la Constitución, 17.1 y 2 del Estatuto de los Trabajadores y Convenio 111 de la OIT, en el sentido de sugerir que el Ayuntamiento actuante remitiera escrito a la trabajadora excluida reconociendo el error cometido en la interpretación de la normativa de aplicación, advirtiéndole que en la próxima vacante de un puesto de su categoría sería llamada preferentemente para el concurso que a tal efecto se convocara. La sugerencia se halla pendiente de cumplimiento.

4.1.11. Sobre reconocimiento de la prestación de desempleo a favor de trabajador eventual. El promovente suscribió varios contratos eventuales, objeto de diversas prórrogas. Finalizada la prórroga del último de ellos, requirió la prestación de desempleo, que le fue denegada por la Dirección Provincial correspondiente, con el argumento de que su contrato había devenido indefinido, hecho por el cual debió de obtener de la Magistratura de Trabajo la declaración de despido improcedente.

Iniciada la investigación, el INEM confirmó este criterio, considerando que la sentencia de la Sala VI del Tribunal Supremo excluía al trabajador de la necesidad de conocer los matices que tornan en indefinida una relación laboral contractual.

Disconforme con tal argumentación, el Defensor del Pueblo, considerando que demostraba la existencia de un vicio de legalidad o de un error de interpretación, deben de adoptarse los remedios jurídico-procesales disponibles al objeto de facilitar una respuesta rápida para restablecer la justicia de la resolución denegatoria, sugerencia que fue aceptada por el Director General del INEM y se reconoció la prestación solicitada por el promovente.

4.1.12. Sobre reanudación de la prestación de desempleo suspendida por la realización de trabajos por cuenta propia superiores a seis meses, una vez finalizados éstos

Numerosos trabajadores se han dirigido al Defensor del Pueblo disconformes con las resoluciones denegatorias efectuadas por diversas Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo que, considerando que la realización de trabajos por cuenta propia superior a seis meses extingue la prestación de desempleo, negaban la posibilidad de reanudar aquélla a los trabajadores que habiéndose convertido en autónomos, finalizaran su trabajo por extinción de su industria o negocio.

El Defensor del Pueblo, considerando la legislación aplicable —artículo 19.3 de la Ley Básica de Empleo, de 8 de octubre de 1980, y preceptos concordantes de su Reglamento.—, estimó que tales trabajadores tenían derecho a reanudar la prestación de desempleo en su día reconocida, aunque hubieran realizado trabajos por cuenta propia superiores a seis meses.

Remitidas varias sugerencias al Director General del INEM ya! Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no fueron aprobadas.

No obstante, en su escrito de 27 de noviembre de 1985, el Director General del INEM declara literalmente:

«Desearíamos que la legislación nos concediera la posibilidad de una interpretación distinta, en beneficio del trabajador; en momentos como el presente, todo estímulo a la iniciativa privada para el autoempleo debiera ser recabado. Abogaremos porque una interpretación amplia por parte de la Jurisprudencia, posibilite una actuación diferente por parte de este Organismo».

4.2. Recordatorios de deberes legales

a) Queja número 11.770/84. Tramitada ante el Presidente de la Compañía Iberia-LAE, S.A.

Evidenciada, tras la apertura del correspondiente proceso investigador, la existencia de incumplimientos de deberes legales por parte de la Compañía Iberia, con infracciones a la legalidad vigente, con ocasión del conflicto colectivo mantenido entre los tripulantes y pilotos afiliados al SEPLA, especialmente en lo referente a la negativa a la entrada de los miembros del Comité de Huelga en los centros y dependencias de trabajo; a la no designación de los tripulantes pilotos ajenos a la huelga para la realización de los servicios mínimos y esenciales y a la remisión de los pilotos huelguistas de una nota informativa sobre la imposibilidad del ejercicio de actividades sindicales, el Defensor del Pueblo remitió el siguiente recordatorio: «Se tenga a bien impartir cuantas instrucciones fueron necesarias y adoptar cuantas medidas fueren oportunas al objeto de que el ejercicio del derecho de huelga reciba el respeto y la garantía que el artículo 28.2 de la Constitución, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, propugna.

b) Queja número 6.575/85. Tramitada ante el Director General de Servicios del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones

El promovente, funcionario del Organismo Autónomo Organización Turística Española, era Secretario de la Federación de Servicios Públicos de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). Al ser designado representante de la Dirección de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo para 1985, alegó su condición sindical al objeto de que fuera eximido de formar parte de la mencionada Comisión Negociadora. Recibiendo respuesta negativa, inició la vía contencioso-administrativa formulando demanda, para la protección de su derecho fundamental de libertad sindical, ante la Audiencia Nacional.

Con posterioridad, formulada una propuesta de cese a petición del centro directivo correspondiente, y antes de que el mismo tuviera lugar, el Defensor del Pueblo remitió recordatorio de deberes legales al Director General de Servicios del referido Ministerio, basándose en la existencia de un Auto de suspensión del acto administrativo de cese dictado por la Audiencia Nacional, en el que se acuerda «la suspensión de la efectividad del acto recurrido y la suspensión de la propuesta de cese del recurrente».

Remitida tal sugerencia y celebradas conversaciones con el Director General de Servicios, se recibió escrito, el 7 de noviembre de 1985, por el que se acuerda dejar en suspenso la propuesta de cese del promovente.

c) Queja número 22.742/84. Tramitada ante el Embajador de España en la República Federal de Alemania

El promovente, que ejercía las funciones de conductor en la referida representación diplomática, fue despedido, formulando queja ante el Defensor del Pueblo, en la que denunciaba que habitualmente venía desempeñando, durante la jornada laboral, servicios, labores o tareas relacionadas con el ámbito diplomático o privado del personal doméstico.

Admitida la queja y obtenida respuesta del Embajador de España en Bonn, se remitió recordatorio de deberes legales, con fundamento en que el ejercicio dentro de la jornada laboral de servicios, labores o tareas relativas al ámbito del personal diplomático, supone una infracción administrativa tanto por parte de quien lo realiza como de quien lo solicita o requiere, especialmente cuando, como en el presente supuesto, existe una clara relación de jerarquía-subordinación.

Reconocida la excepcionalidad de la situación y la adopción de medidas tendentes a su erradicación, se procedió a la conclusión de la queja.

d) Queja número 9.830/84. Formulada ante la Dirección

General del INSALUD

Los promoventes trabajaban por cuenta de una Empresa concesionaria de los servicios de cafetería en la Ciudad Sanitaria «La Paz». A lo largo de su prestación de servicios, pusieron en conocimiento de la Dirección del centro sanitario, en diversas ocasiones, el incumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social de la empresa concesionaria.

Admitida la queja e iniciada la oportuna investigación, el Defensor del Pueblo remitió, el 30 de enero de 1985, recordatorio de deberes legales a la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, al objeto de que «por esa Entidad de su digna dirección se dé cumplimiento a las obligaciones impuestas por el artículo 42.1 y 2 del Estatuto de los Trabajadores, en relación con las cargas de Seguridad Social no satisfechas en la referida forma».

El 15 de noviembre de 1985, el Director General nos informa de la resolución de los contratos de explotación y de la conclusión de otros nuevos, en los que el centro sanitario se obliga a sufragar los descubiertos en la Seguridad Social, producidos por las faltas de cotización de la primera firma concesionaria.

e) Queja número 21.637/84. Tramitada ante el Director General de Puertos

El promovente se dirigió a la Oficina del Montepío de Empleados y Obreros de Puertos para cobrar las prestaciones de jubilación, siéndole prohibida su entrada en el recinto del Puerto. Como quiera que hizo caso omiso de tal prohibición, el Secretario le expulsó violentamente del local, empujándole reiteradamente.

Admitida la queja y comprobada en parte la realidad de las alegaciones formuladas, el Defensor del Pueblo remitió al

Director General de Puertos y Costas, en marzo de 1985, recordatorio de deberes legales, al objeto de que el Secretario del Consejo de Administración del Puerto adecuara su conducta y sus relaciones con el personal, ajeno o no al citado Puerto, a las exigencias que imponen los artículos 15 y 10 de la vigente Constitución española.

4.3. Relación complementaria de quejas en cuya tramitación se han formulado, durante 1985, recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales

a) Quejas procedentes de 1983

610,2.390,5.833,5.967,6.160,6.256,7.132,7311,8.964, 11.712, 15.085, 16.330, 19.989, 24.334, 25.922, 28.031, 28.901, 30.584 y 30.913.

b) Quejas procedentes de 1984

112, 887, 3.162, 3.596, 3.791,4.059, 5.412, 5.721, 6.629, 6.715, 7.334, 7.466, 7.710, 7.773, 9.830, 10.389, 10.781, 10.948, 11.018, 11.770, 12.220, 12.394, 12.395, 12.454, 13.447, 13.732, 14.017, 14.668, 15.318, 15.754, 15.986, 16.547, 16.710, 20.435, 20.624, 20.670, 21.637, 22.306, 22.511, 22.613, 22.742, 22.804, 24.371, 24.472 y 24.564.

c) Quejas de 1985

69, 194, 422, 459, 674, 821, 932, 1.052, 1387, 1.683, 1.949,2.081,2.232,3.481,5.112,5.185,6.067,6.575,8.938 y 10.208.

5. Problemática general del Area

El elevado número de quejas y la variedad de su contenido, así como la extraordinaria diversidad de las actuaciones investigadoras y la dispersión temporal de los «momentos administrativos sujetos a control, no hacen fácil someter a las Cortes Generales un cuadro completo de las observaciones y conclusiones referidas a la Administración laboral y de empleo, a que se refiere este capítulo.

Si bien es justo reconocer que el cambio profundo de los tres sistemas que configuran la Administración Pública —el sistema jurídico-político, el de ordenación territorial y el contexto económico social—, es común a todas las Administraciones del Estado, no es menos cierto que la incidencia del concepto de Estado social de Derecho, la democratización de las relaciones laborales y el cambio económico y tecnológico, entrañan aspectos de gran trascendencia en la Administración social de nuestra Nación.

No es ésta simplemente, la Administración de un Estado social de Derecho —cuya legitimación primaria deriva de su capacidad para resolver los problemas y conflictos sociales, a la luz de la justicia social inspirada por la dignidad de la persona—, ni siquiera, meramente, la Administración social de un Estado de Autonomías gestoras, administradoras y aun legisladoras de importantes competencias materiales. Es, además, la Administración asistencial de un país con un índice de desempleo superior al 20 por ciento de la población

activa, una desigualitaria distribución de la renta y más de cuatro millones de ciudadanos con renta de pobreza.

Estas razones aconsejan o exigen un profundo cambio de actitud y comportamiento del funcionariado social con respecto a tres esferas particulares de actuación:

a) El ámbito de comportamiento-relación

Intensificando los servicios de información, consejo y asesoramiento y mejorando el trato con el administrado.

b) El ámbito procedimental

Intensificando la agilidad y prontitud en la resolución de expedientes, erradicando la práctica del silencio administrativo; potenciando los trámites de prueba y audiencia al interesado; eliminando el uso de la resolución-tipo, carente de motivación individual y procediendo a la revisión de oficio de las resoluciones administrativas no declaratorias de derecho y contrarias a la legalidad.

c) El ámbito declarativo de derechos

Es en este ámbito, fundamentalmente, donde los principios constitucionales de igualdad, justicia, libertad, legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de arbitrariedad deben inspirar la actuación administrativa, propiciando resoluciones ajustadas a la ley, al Derecho y a los criterios jurisprudencias vigentes, eludiendo la aplicación analógica del supuesto legal restrictivo y evitando al administrado, con resoluciones contrarias a Derecho, el esfuerzo de acceder a los Tribunales de Justicia y a éstos a una intensificación de la carga que sobre ellos pesa.

Dicho lo que precede, y a la vista de la muy grave situación de desempleo en España, de la deficiente cobertura de la prestación de desempleo y de las carencias o insuficiencias de la actividad de la Administración social, se sintetizan seguidamente las observaciones más destacadas que, deducidas de nuestra actividad de investigación durante 1985, sometemos respetuosamente a la consideración de las Administraciones Públicas.

5.1. Desempleo

a) Se comprueba, una vez más, que los expedientes de reconocimiento o reanudación de la prestación y subsidio de desempleo no son habitualmente resueltos con la celeridad y eficacia que el interés protegido demanda, ni dentro de los plazos que la legislación de aplicación prescribe.

Los Poderes públicos deberían habilitar los medios materiales y personales necesarios para que el Instituto Nacional de Empleo, dentro de los plazos expresamente determinados por el legislador, resuelva los expedientes ante él incoados.

b) El Instituto Nacional de Empleo carece de las necesarias facultades para reformar, por acto de contrario imperio, los acuerdos declaratorios del derecho a cualquiera de las prestaciones concedidas en el ejercicio de su competencia, siendo obligado acudir a los órganos

jurisdiccionales del orden social para obtener la producción de estos efectos, como así se infiere del carácter vinculante atribuido por el parágrafo IV.1 de la Exposición de motivos y por los artículos 51 y 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a preceptos que, como los artículos 9.1 y 3, 24 y 103.1 de la Constitución española, condensan la idea de que ante la obligada sujeción de todos los Poderes públicos al ordenamiento jurídico, la interdicción de su arbitrariedad exige que, en tal caso, la Administración Pública ejercite un derecho de acción procesal o acceso a la jurisdicción que le permita obtener la oportuna tutela judicial.

c) Ha de insistirse nuevamente, por ser conforme a Derecho y congruente con la política de promoción de empleo por cuenta propia, en la conveniencia de que los trabajadores autónomos, previamente perceptores de la prestación o subsidio de desempleo por su condición anterior de trabajadores por cuenta ajena desempleados, sean considerados en situación legal de desempleo, una vez finalizados, por razones a ellos no imputables, su industria o negocio, a efectos de reanudar la percepción inicialmente concedida y no agotada.

d) El requisito de haber cumplido el período de carencia, a efectos de jubilación exigido, entre otros, a los mayores de 55 años para acceder al subsidio de desempleo, debe ser atenuado en el sentido de computar como cotizado el período de disfrute del mencionado subsidio hasta su conclusión por jubilación.

e) La asistencia sanitaria actualmente reconocida tanto a los perceptores de la prestación o del subsidio de desempleo como a los que hubieran agotado tales prestaciones —y a sus familiares—, debería ser extendida a todo trabajador desempleado, registrado como tal en una Oficina de Empleo, que sin haber rechazado oferta adecuada de empleo y careciendo de rentas superiores al salario mínimo interprofesional, no tuvieren derecho a la asistencia sanitaria por otro motivo; incluyéndose, por consiguiente, tanto a los demandantes del primer empleo como a los desempleados que, por carecer de los requisitos exigidos por la Ley, no tuvieren derecho a la prestación.

f) Es de especial importancia y urgencia que la Administración Pública, a la vista del elevado índice de desempleo juvenil y de las situaciones de necesidad por él motivadas, haga uso de la facultad que le reconoce el artículo 3.4 de la Ley de Protección por Desempleo y estudie la viabilidad de otorgar prestaciones o subsidios temporales a favor de ciertos demandantes de primer empleo que, por sus especiales circunstancias de estado civil, duración del paro, situación familiar y asistencia a cursos de formación profesional, fueren juzgados acreedores de mayor protección.

g) El Instituto Nacional de Empleo debería (según reiterados criterios jurisprudenciales) reconocer, en los supuestos en que el trabajador desempleado, pudiendo optar por las prestaciones, no ejerciera tal opción, la prestación que comportare mayor beneficio, atendiendo a las variables de cuantía y duración.

h) Ha de insistirse sobre la situación de los trabajadores desempleados, cuya solicitud de prestación fue denegada por su inscripción extemporánea como demandantes de empleo, en base al ya derogado artículo 36 del Reglamento de

Prestaciones, de 24 de abril de 1981, habida cuenta de que aun permaneciendo en situación de desempleo, carecen de derecho alguno a la percepción del subsidio de desempleo por no haber agotado la prestación o subsidio, condición ésta exigida por la legislación vigente.

i) Los trabajadores maduros y los afectados por una situación de desempleo prolongada, deberían ser objeto de especial protección tanto en lo que al subsidio de desempleo concierne como en lo relativo a su readaptación y formación profesionales.

5.2. Despidos nulos

Se reitera la conveniencia constitucional de que las Administraciones Públicas actuantes en calidad de empresarios procedan, según los artículos 35.1 de la Constitución, 55.4 del Estatuto de los Trabajadores y Recomendación 119 (63) de la OIT, a la readmisión de los trabajadores despedidos con vicio de nulidad, siempre que las necesidades del servicio y la convivencia laboral no lo impidieren y, consecuentemente, se abstengan de efectuar nuevas contrataciones en sustitución de aquellos trabajadores.

5.3. Fondo de Garantía Salarial

a) El plazo máximo de tres meses para dictar resolución en primera instancia, ha sido frecuentemente inobservado por el Fondo durante el año 1985.

Las situaciones de urgencia y extrema necesidad que habitualmente afectan a los trabajadores solicitantes, deben estimular un máximo respeto a los principios de economía, celeridad y eficacia por parte del FOGASA.

b) El incumplimiento empresarial de las obligaciones de afiliación, alta y cotización no debe, de conformidad con criterios doctrinales y jurisprudenciales reiteradamente establecidos, ser alegado por el FOGASA para justificar resoluciones denegatorias de las solicitudes ante él formuladas.

c) El Fondo de Garantía Salarial debería aplicar a los expedientes en tramitación la legislación vigente en el momento de la declaración de la insolvencia del empleador —o de la sujeción del mismo a un procedimiento concursal— o bien, en los supuestos del artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores, las normas en vigor en el momento del despido del trabajador o trabajadores.

d) En las resoluciones que al respecto hayan de dictarse, el FOGASA no debe computar el 40 por ciento de la indemnización pagada de conformidad con el ya derogado artículo 56.4 del Estatuto de los Trabajadores, a los efectos del límite máximo equivalente a un año de salario, a que se refiere el artículo 32.2 del Estatuto de los Trabajadores, en la reclamación del 60 por ciento restante solicitado al FOGASA por insolvencia del empresario, que, por tanto, será de legítimo abono dentro del límite cuantitativo establecido en el referido artículo 33.2.

5.4. Emigración

a) El profundo cambio del entorno económico, social e internacional, la incorporación de España en la

Comunidad Económica Europea y la nueva problemática planteada por los emigrantes de la segunda generación, hacen aconsejable una revisión de la normativa introducida por la Ley de 21 de julio de 1967, reguladora de la emigración, en la que el estímulo a la participación y al movimiento asociativo de los emigrantes, constituya un objetivo primordial.

b)

b) Se reiteran las sugerencias remitidas por esta Institución, de cambio de la legislación española, que no reconoce la prestación sanitaria gratuita con cargo a la Seguridad Social española a favor de los trabajadores españoles que, después de haber desempeñado actividades laborales en el extranjero y haber causado derecho a una pensión o renta vitalicia, retornan a España sin asistencia médico-farmacéutica, reconocida por Convenio bilateral de Seguridad Social.

5.5. Extranjeros

a) La Dirección General del Instituto Español de Emigración y el Ministerio del Interior deberían, a través de las oportunas dependencias administrativas y en el área de competencias que ostenta por ministerio legal, habilitar servicios de información, asesoramiento y orientación con destino a los súbditos extranjeros que tuvieran precisión de ellos y, en todo caso, velar a fin de que los servicios encargados de la tramitación de cartas, permisos y demás documentación, extremen, con el debido esmero, la corrección de trato y maneras que el respeto al administrado exige e impone.

b) En la tramitación de permisos de trabajo, debería valorarse como condición relevante para su concesión, el período de estancia en España, las circunstancias de arraigo y la situación familiar de los destinatarios.

c) Todas las dependencias y servicios administrativos con competencias en materia de extranjeros, deberían tener muy presente las garantías legales establecidas a favor de los trabajadores migrantes por el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante, hecho en Estrasburgo el 24 de noviembre de 1974 y ratificado por España el 29 de abril de 1980 (»B. O. E.» de 18 de junio de 1983).

6. Datos estadísticos complementarios

6.1. Quejas recibidas año 1985	1.258
Quejas en tramitación 1983	243
Quejas en tramitación 1984	628
Total	2.129

6.2. Quejas no admitidas	1.282
--------------------------	-------

AÑO 1983

Relación privada	—
Sub índice	2
Puesto de trabajo	1
Pretensión-sugerencia	—

Falta de legitimación	—	Ejecución de sentencia	23
Sentencia firme	7	Plazo de un año	7
Actuación correcta de la Administración	1	Datos insuficientes	7
Falta de reclamación previa	1	Emigración	11
Ejecución de sentencia	—	Recursos de amparo	6
Plazo de un año	—	Recursos de inconstitucionalidad	16
Datos insuficientes	—	Refugiados políticos	2
Emigración	—	Amnistía laboral	2
Recursos de amparo	2	Reconversión industria	14
Recursos de inconstitucionalidad	—	Empleadas de hogar	4
Refugiados políticos	—	Ayuda económica	2
Amnistía laboral	—	Carencia de pretensión	—
Reconversión industrial	—	Tribunal Central de Trabajo	44
Empleadas de hogar	—	Asistencia sanitaria INEM	4
Ayuda económica	—	Información	212
Carencia de pretensión	—	Diligencia de archivo	3
Tribunal Central de Trabajo	—	Total	926
Asistencia sanitaria INEM	—		
Información	3	6.3. Quejas admitidas	
Diligencia de archivo	—		
Total	18	Año 1983	18
AÑO 1984		Año 19841	39
Relación privada	39	Año 19853	04
Sub índice	23	Total 461	
Puesto de trabajo	34	6.4. Quejas concluidas	
Pretensión-sugerencia	2	AÑO 1983	
Falta de legitimación	—	Concluidas favorables	47
Sentencia firme	24	Concluidas varias	158
Actuación correcta de la Administración	38	Concluidas Fiscal	12
Falta de reclamación previa	29	AÑO 1984	
Ejecución de sentencia	9	Concluidas favorables	137
Plazo de un año	7	Concluidas varias	97
Datos insuficientes	8	Concluidas Fiscal	19
Emigración	5	AÑO 1985	
Recursos de amparo	1	Concluidas favorables	99
Recursos de inconstitucionalidad	1	Concluidas varias	48
Refugiados políticos	5	Concluidas Fiscal	8
Amnistía laboral	1	Total	645
Reconversión industrial	2	6.5. Requerimientos no contestados	
Empleadas de hogar	—	Primer requerimiento:	45
Ayuda económica	1	Año 1983	2
Carencia de pretensión	—	Año 1984	12
Tribunal Central de Trabajo	4	Año 1985	7
Asistencia sanitaria INEM	18	Segundo requerimiento: 3.	
Información	86	Año 1983	1
Diligencia de archivo	1	Año 1984	1
Total	338	Año 1985	1
AÑO 1985			
Relación privada	113		
Sub índice	57		
Puesto de trabajo	159		
Pretensión-sugerencia	19		
Falta de legitimación	3		
Sentencia firme	103		
Actuación correcta de la Administración	108		
Falta de reclamación previa	11		

6.6. Resoluciones (recomendaciones, sugerencias y recordatorios)

Año 1981	9
Año 1984	46
Año 1985	20
Total 85	

6.7.- Tramitaciones totales en	1985
No admisión	1.282
Ampliación de datos	258
Admisión y resoluciones	2.330
Total	3.870

6.8. Sumario de quejas pendientes año 1983 y tramitadas en 1985

No admitidas	18
Concluidas	217
Pendientes de contestación Administración -	18
Total	253

6.9. Sumario de quejas pendientes año 1984 y tramitadas en 1985

No admitidas	338
Concluidas	253
Pendientes contestación Administración	37
Total	628

6.10. Sumario de quejas 1985

No admisión	926
Admisión	284
Ampliación de datos	48
Total	1258

Concluidas	1.081
Pendientes contestación Administración	129
Ampliación de datos	48
Total	1.258

VII. AREA DE SANIDAD Y CONSUMO

1. Síntesis de su ámbito de competencias

Se ocupa este área, esencialmente, de la protección de los derechos y libertades públicas de los enfermos, y usuarios de centros y servicios de salud pública; así como de los que corresponden a los consumidores.

Para ello se puede supervisar en el marco de nuestras atribuciones legales, la actuación de las diversas Administraciones Sanitarias y del Consumo, en relación con los aludidos derechos de todos.

Fundamentalmente, estas competencias se desarrollan respecto a las Entidades Gestoras de las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social: INSALUD, Instituto Catalán de la Salud y Red Asistencial Sanitaria, de la Seguridad Social en Andalucía; la situación actual está muy influida por el acelerado cambio estructural y del ordenamiento jurídico del sector, que está modificando el funcionamiento del dispositivo asistencial y el régimen

jurídico de las profesiones sanitarias.

Se tutelan los citados derechos y libertades públicas, en especial, los reconocidos en los artículos 41,43 y 51 de la Constitución, en lo que se refiere a las competencias de gestión y control, tanto del Ministerio de Sanidad y Consumo, como de las Consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales y algunos otros organismos con competencias en estas materias, entre los que se deben mencionar el Instituto Nacional del Consumo y la Unidad de Acción Sanitaria de Sanidad y Consumo del Ministerio.

2. Análisis de las quejas tramitadas en 1985

2.1. Quejas resueltas favorablemente

Además de las citadas soluciones positivas que correspondían a temas pendientes de 1983 y 1984, se recogen en este apartado las quejas, cuya solución positiva ha podido obtenerse en 1985, o respecto a las cuales están en curso medidas que producirán a corto plazo la satisfacción de las pretensiones de los reclamantes.

2.1.1. Demoras en pruebas diagnósticas y terapéuticas hospitalarias

En 1985 y en años anteriores se han tramitado algunas quejas referentes a demoras excesivas para la obtención de pruebas diagnósticas, especialmente, análisis especiales, ecografías, radiografías, scanners, etc. Igualmente se observan, como ya se indicó en el Informe anterior, excesivas listas de espera en consultas externas y para el ingreso en ciertos centros y especialidades; cuestión de que nos ocupamos con carácter prioritario.

La queja número 8.384/85, referida a retraso en la práctica de unos análisis reumatológicos complejos, fue resuelta por la Dirección Provincial de INSALUD, en Zaragoza, de forma satisfactoria; y se pudieron obtener respuestas positivas en algunos otros casos. (Queja número 10.210/85, de un enfermo de Algeciras; número 6.891/85, de un asegurado valenciano, y número 14.456/85, de un enfermo de Lérida.)

2.1.2. Deficiencias en el Instituto Nacional de Oncología de Madrid

Se dio por conforme la respuesta suficientemente documentada que nos ofreció la Dirección de dicho centro (ante la queja número 7.762/85), puntualizando los planes para mejorar las prestaciones, comidas, medios auxiliares hoteleros, en un centro sanitario, ya muy antiguo, de más de treinta y cinco años, y que posee déficit estructurales, que resultaban importantes para los enfermos que nos escribían. Estos han expresado, igualmente, como digno de elogio, el trato humanizado que reciben por parte del personal sanitario del citado hospital.

2.1.3. Atención a un trabajador con una grave oftalmología crónica

A veces, los enfermos se dirigen a esta Institución exponiendo un grave problema clínico (este es el caso de la queja número 5.397/85, sobre una ceguera); pero puede comprobarse que no han ejercitado previamente ante la Administración las facultades de petición de asistencia, que les confiere el ordenamiento jurídico.

El Instituto Catalán de la Salud expresó en respuesta a dicha queja:

«En contestación a su escrito, nos complace comunicarle que ha sido atendida su solicitud. Al recibo de su escrito, nos pusimos en contacto con el reclamante, cuyo problema desconocíamos, dado que no había seguido los trámites administrativos correspondientes. »

2.1.4. Enfermos en los pasillos de los hospitales alicantinos

Las carencias desde hace años de camas hospitalarias públicas en la provincia de Alicante coincide en ciertas épocas, por razones de morbilidad y demográficas (patología del anciano, turismo) con la necesidad de hospitalizar en los pasillos.

Nuestra Institución actuó de oficio (queja número 6.222/85), el 6 de mayo de 1985, al conocer por la prensa esta situación, que venimos definiendo como muy lesiva para la dignidad e intimidad de los enfermos.

En respuesta de la Dirección General de INSALUD se consiguen las previsiones de mejora de la estructura hospitalaria de la provincia: 67 nuevas camas en el hospital de la capital, incremento de 78 camas en el hospital de Alcoy y 30 camas en el de Elda; así como la apertura de hospitales de Denia y de Villajoyosa. En dicho escrito se afirma la resolución de controlar la hospitalización en pasillos y respetar así los derechos esenciales de los enfermos.

2.1.5. Autorización de desplazamientos de enfermos

La queja número 7.487/85 abre una prometedora solución a un objetivo que nos habíamos trazado en años anteriores a propósito de la aplicación de las normas sobre control de gastos por transporte, caso a caso, y con equidad, valorando las circunstancias socio-económicas y familiares de cada enfermo.

En efecto, la Dirección Provincial de INSALUD, en León, en uso de lo que dispone la Circular 7/1983, de 16 de junio, ha considerado el traslado del promovente con esta nueva óptica, que estimamos más justa y que excluye los meros criterios economicistas. Como se había recomendado, cuando la Administración decide sobre el caso, analiza la situación socio-económica de la familia y las peculiaridades de su traslado a un centro sanitario lejano.

Similar criterio de equidad se ha seguido en el positivo enfoque dado por las autoridades de INSALUD de Valladolid al tratar la queja número 1.275/85, que le habíamos formalmente dirigido.

2.1.6. Cierre del Instituto de Diabetología de la Cruz Roja en Madrid

El posible cierre de este prestigioso centro sanitario, concertado con la Seguridad Social, determinó nuestra intervención a propósito de varias quejas de enfermos de Madrid (números 7.382/85, 7.688/85, 7.951/85). Dicho Instituto de Diabetología va a continuar ofreciendo asistencia especializada a los diabéticos y cuando finalice la remodelación del Hospital Central de la Cruz Roja, se resolverá sobre su integración o no en el organigrama de este último hospital.

2.1.7. Acceso a la hormona del crecimiento

Una serie de familiares de enfermos con enanismo hipofisiario y también una Asociación de los mismos que agrupa a seiscientos afectados (quejas números 10.318/85, 24.553/85, 10.494/85, 6.734/85), nos plantearon que la hormona del crecimiento de origen humano había dejado de comercializarse en España, siendo básica para tratar su enfermedad.

Durante 1985 hemos tramitado estas quejas ante la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios habiéndose logrado finalmente que este Organismo, en escrito de 4 de diciembre de 1985, ofrezca una solución aceptable. Se ha arbitrado un procedimiento de censado técnico de los enfermos susceptibles de ser así tratados y se dispone un sistema para su acceso al mencionado producto hormonal, probablemente sin dificultades, ya que parece haberse logrado un nivel suficiente del mismo en los centros de dispensación.

2.1.8. Cierre del Instituto de Reumatología de Cruz Roja en Madrid

Por no ser la Cruz Roja un Organismo de la Administración Pública nos limitamos en este supuesto a mediar ante la Asamblea Suprema de la misma a instancia de los usuarios del Instituto de Reumatología, al haberse dispuesto el cierre del citado Centro Sanitario (quejas números 7.382/85, 7.688/85 y 7.951/85). Recibimos la respuesta de dicha Institución expresando que la demanda de enfermos era exigua para poder soportar los costes de mantenimiento del Centro. Y a la vez nos trasladaba información sobre las garantías de igual calidad que ha sido ofrecida a los enfermos en el Hospital Central de la Cruz Roja en Madrid. Se estimó como correcta y respetuosa con los derechos de los usuarios la decisión tomada.

2.1.9. Suministro de oxigenoterapia a domicilio

Se estimó correcta la actuación administrativa al examinar en el ámbito de nuestras atribuciones, la Circular 8/1985, de 1 de julio, de la Dirección General de INSALUD que dicta normas de control sobre suministro de oxígeno líquido a domicilio, ventiloterapia y aerosolterapia.

Contra su aplicación se había recibido la queja número 12.346/85, promovida por un asegurado de Badalona que expresaba que se restringía la oferta a sus necesidades. Se consideró que las medidas de evaluación del tratamiento y control de los posibles costes excesivos, estaban dentro de los criterios de eficacia y racionalidad que deben inspirar la

actuación administrativa y que se acomodaban a las garantías de respeto a los derechos de los enfermos.

2.1.10. Asistencia sanitaria los sábados en Madrid

Se recibió la queja de un trabajador de Alcalá de Henares (número 5.912/85) sobre sus dificultades para disponer de tiempo en su jornada laboral para asistir a consultas médicas en los Ambulatorios y no logrado en sábado, por haber regulado la Dirección del INSALUD en Madrid, que ese día no habría consultas, lo que obliga a los trabajadores enfermos a pedir permiso en sus empresas para acudir en consultas en días laborales.

Tramitada dicha queja ha finalizado positivamente al disponerse en Madrid un sistema de turnos rotatorios asistenciales para los sábados de todos los especialistas de cupo, facilitando ese día el acceso a consultas de los trabajadores que no pueden asistir el resto de la semana.

2.1.11. Atención urgente a un enfermo

De oficio se decidió actuar (queja número 2.058/85) el 25 de febrero de 1985, al conocer por los medios de comunicación social que la asistencia prestada a un enfermo, luego fallecido, en una comarca de Castilla-León, contenía indicios de que no había respondido a la exigible celeridad y eficacia, que el ordenamiento impone a la Administración Sanitaria en este tipo de actuaciones.

En su respuesta la Dirección provincial, nos comunicó las actuaciones disciplinarias seguidas para depurar y, en su caso, sancionar las deficiencias comprobadas.

2.1.12. Traslado de un club concertado de hemodiálisis de enfermos renales crónicos

Ciertos enfermos madrileños plantearon la queja número 11.892/85, preocupados por el traslado del Club de Diálisis donde eran atendidos.

En su respuesta, la Dirección Provincial de INSALUD comunicaba una solución satisfactoria para esos enfermos, que seguirán teniendo asistencia cerca de sus respectivos domicilios.

2.1.13. Asistencia con medios ajenos a la seguridad social en el extranjero

El Instituto Catalán de la Salud ha resuelto de forma digna de elogio la financiación de la asistencia que se precisaba en la queja número 11.180/85.

Su promotor era el padre de un niño con, leucemia cuyo control exigía un trasplante medular en un Centro de EE.UU. Se valoraron en este caso las limitaciones que ofrecían las alternativas disponibles para tratarlo en España; y decidieron adelantar el 50 por ciento pendiente de abono, aceptando la petición de esta familia de Comellá (Barcelona).

2.1.14. Retrasos en percibir las cantidades adelantadas para el pago de prestaciones ortopédicas de la Seguridad Social

Varias quejas(13.615/84, 3.681/84,12.118/84,14.838/84,

16.411/85 y 19.378/84, entre otras), plantearon el problema del retraso en percibir las cantidades adelantadas por el propio asegurado para abonar los gastos de las prótesis ortopédicas y vehículos de inválidos, dispensador al amparo del artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social.

Un cierto número de estas quejas tramitadas en 1985 han recibido respuesta positiva de la Administración, pudiendo destacarse las números 22.904/84 y 5.359/85, ambas de Madrid, que concluyeron con la autorización por la Dirección Provincial del INSALUD de la aprobación de los reintegros pendientes de sendas prótesis ortopédicas. Similar respuesta positiva se ha obtenido en el caso de un asegurado de Toledo (queja número 3.26 1/85) y en la número 14.838/84, esta última correspondiente a una familia de Murcia.

Precisamente en ese sentido es de destacar la respuesta que ofreció la Dirección General de INSALUD el 15 de febrero de 1985, sobre «las gestiones y trabajos correspondientes que realizaban a fin de solicitar la correspondiente autorización con objeto de imputar a créditos del ejercicio corriente el pago de obligaciones reconocidos o generados en ejercicios anteriores, de acuerdo con la disposición adicional 28 de la Ley 50/84, de 30 de diciembre para hacer posible el pago en plazo prudencial de la prestación que nos ocupa».

En parecidos términos respondió la Dirección Provincial del INSALUD de Vizcaya a la queja número 19.378/84, justificando el retraso en las dificultades de liquidez, que ya había superado y se solucionó satisfactoriamente el retraso por el que había reclamado el promovente, un asegurado de Orduña (Vizcaya).

2.1.15. Angiógrafo digital en un Hospital de Soria

A propósito de la tramitación de la queja número 696/85 y de la respuesta ofrecida por la Dirección General del INSALUD sobre las razones que abonan la decisión de no disponer en ese Hospital de un angiógrafo muy sofisticado, se ha estimado correcta la actuación administrativa.

Se consideraron, además, las inversiones efectuadas en Soria en 1984 (262 millones de pesetas); los indicadores sanitarios y de rentabilidad asistencial, contenidos en la respuesta, y el destino previsto para un aparato del máximo rendimiento, así como el destino a Soria de un telemando más acomodado a la demanda, de los Servicios Hospitalarios disponibles en dicho hospital.

2.1.16. Tutela de los derechos de los pacientes de melanoma en un hospital de Madrid

En marzo de 1985 (queja número 21.799/84) se pudo definitivamente dar por concluida, de forma satisfactoria, la queja promovida por un grupo de enfermos de melanoma de un hospital de Madrid, los cuales solicitaron nuestra intervención para seguir siendo tratados por la misma profesional que venía eficazmente haciéndolo desde hacía años y con medios inmunológicos que apreciaban como muy beneficioso, al menos subjetivamente, y a la que elogiaban por el trato humano recibido.

Se comprobó que la decisión de los responsables del servicio hospitalario, que procedieron a reordenar los

protocolos médicos seguidos en ellos desde hacía mucho tiempo, fue el origen de ese conflicto en el que mediamos ante la Dirección del hospital. Se puso en marcha una Comisión Técnica de cuyos trabajos emanaron nuevas medidas que han sido satisfactoriamente acogidas por los enfermos y que han permitido la continuidad de médicos y protocolos terapéuticos.

2.1.17. Tramitaciones en curso sobre cuestiones relevantes que afectan al personal sanitario

Se agrupan aquí algunas quejas promovidas ante la institución y que contienen pretensiones del personal sanitario de importancia indudable y respecto a las cuales se resolvió su admisión formal. Las citamos sucintamente al estar aún en curso varias de las actuaciones promovidas ante las Administraciones Públicas Sanitarias competentes en cada caso:

a) Las matronas de equipos tocológicos extrahospitalarios plantean (en su queja número 24.685/84) que a ellas no se les ha reconocido, a diferencia de sus compañeras que trabajan en los hospitales, los emolumentos correspondientes a la titulación de Técnicos de Grado Medio.

b) Cuando la Orden Ministerial de 11 de diciembre de 1984 reguló los méritos de los Técnicos de Formación Profesional de 2.º grado, Rama Sanitaria, se omitió (y ese fue el motivo de la queja número 9.889/85), que los servicios prestados por este personal en distintas modalidades de prestación laboral en la propia Seguridad Social, puntuaran en los baremos de méritos, como ocurre, de acuerdo con sus respectivas normas estatutarias, en los casos que afectan a otro personal sanitario, como son las ATS y Auxiliares de Enfermería.

c) Las Auxiliares de Enfermería tituladas que prestan servicio en el Instituto de Servicios Sociales, atendiendo a enfermos minusválidos psíquicos, no tienen idéntica consideración en el baremo de méritos, a efectos de puntuación para concursos, que las que prestan iguales servicios en el Instituto Nacional de la Salud, pese a ser similares la titulación y cometidos funcionales (queja número 24.243//84).

d) Algunos médicos que opositan a plazas MIR (Médicos Residentes para ser especialistas) nos escriben (quejas 5.056/85, 16.567/85) en relación con las características de la prueba de selección. Se quejan de la escasez de plazas de ciertas especialidades de alta demanda recogidas en la convocatoria, en relación con otras de especialidades muy saturadas, sin futuro práctico alguno.

También plantean, argumentándolo bibliográficamente de forma que merece ser tomada en consideración, que lo que se ofreció como opción, respondida correctamente en el test de 1985 en 25 supuestos, admite teóricamente Otras opiniones válidas o al menos científicamente controvertidas. Para ello nos exponen las citas de textos y autores que dan por correctas opciones que los examinadores, no obstante, han calificado de inexactas.

e) Se admitió la queja número 15.937/85, que dirigen algunos médicos especialistas de la Seguridad Social en situación «ad personam», los cuales, sin prestar servicio

alguno vienen desde hace diez años, limitándose a percibir sus haberes mensuales, y se ven obligados a concursar a las vacantes que periódicamente se convocan. El motivo de la queja es que aprecian, sin embargo, que los concursos de provisión de las vacantes actuales, a las que desean concurrir, no se han concursado por INSALUD en los dos últimos años. En esta situación hay, desde 1976, un centenar de especialistas extrahospitalarios en toda España.

2.1.18 La situación jurídica de los físicos en los hospitales

INSALUD, por escrito de 16 de abril de 1985, anuncia, de forma alentadora para los promoventes de la queja número 8.271/84, Licenciados en Ciencias Físicas que trabajan en Hospitales de la Seguridad Social, una modificación del esquema funcional y operativo de este personal, cuyo primer paso es la Orden Ministerial de 1 de marzo de 1985, que va a permitir una nueva clasificación encaminada, entre otros objetivos, a la integración más adecuada del grupo de profesionales a que se refiere la queja. Esta situación fue planteada en el marco de la preocupación que se deriva de la necesidad de reforzar el grado de cumplimiento de la normativa vigente sobre seguridad y prevención del riesgo radiactivo en los centros sanitarios y su seria potencialidad lesiva para profesionales y enfermos.

2.1.19. Ocupación de plaza por un médico general de la Seguridad Social procedente de la situación de excedencia voluntaria

La Dirección del Instituto Catalán de la Salud en Tarragona ha resuelto positivamente la queja número 9.003/85, de un médico de la Seguridad Social, al que se le demoró su reingreso a la situación activa, tras un año de excedente voluntario.

La respuesta ofrecida al caso planteado expresaba «que reunida la Comisión de Concursos y por resolución de la Gerencia del Área de Gestión se había concedido el reintegro, con plaza en Tortosa, al aludido facultativo».

2.1.20. Solicitud para una prestación por un ATS

La respuesta de la Subdirección General de Personal de INSALUD acoge de forma satisfactoria la tutela que se realizó de los derechos de esta ATS de Valladolid, previstos en su Estatuto Jurídico, a la que se había demorado la aprobación del préstamo que había solicitado (queja número 5.570/85).

2.1.21. Oposiciones a creadores en Málaga

Veintiocho celadores de Instituciones Sanitarias de Málaga (queja número 2.671/84) se quejaron de que existían suficientes vacantes sin cubrir y se habían demorado las convocatorias de las oposiciones correspondientes. La positiva respuesta de la Dirección de la RASSSA contenía la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía de 19 de abril de 1985, que ha permitido convocar el concurso-oposición de las vacantes

a que aspiraban los promoventes.

2.1.22. Pretensiones de los Auxiliares de Farmacia

La Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, en escrito de fecha 9 de julio de 1985, respondió a la queja número 6.535/84, informando que aceptaba la pretensión de los promoventes de personarse en la fase de información del anteproyecto de Ley del Medicamento y anunciando que ha hecho llegar el borrador del mismo a la Confederación de Asociaciones de Auxiliares de Empleados de Farmacias de España para que hagan las consideraciones pertinentes.

2.1.23. Emolumentos del personal del Servicio Especial de Urgencia de la Seguridad Social

El personal de este Servicio no cobraba como sus compañeros de Instituciones Cerradas de la Seguridad Social. La contestación a la queja número 19.665/84, de un celador de Alicante, ofrece una positiva solución a la pretensión de este personal y se consolidó en la Orden Ministerial de 2 de agosto de 1985. En efecto, esta norma, en su Título V, artículo 34, corrigió la omisión anterior, objeto de la queja, y representa para este personal la percepción de los complementos de destino y nocturnidad a que aspiraban, al dar a los Servicios de Urgencia el carácter de Instituciones Cerradas.

2.1.24. Uso de idiomas extranjeros con carácter exclusivo en la información al consumidor

La queja número 3.240/85 planteó esta cuestión, al exponer que una marca de rotuladores da instrucciones en cuatro idiomas extranjeros, pero no en castellano. La respuesta de la Secretaría General para el Consumo expresa que ha preparado un Proyecto de Norma General para el etiquetado, representación y publicidad de productos industriales que llene esta laguna legal y que sea equivalente al Real Decreto 2058/82, de 12 de agosto, el cual preceptúa para los productos alimenticios, el requisito de que la información sea en nuestro idioma oficial. El citado proyecto está siendo considerado en el Ministerio de Industria y Energía y es de esperar que la elaboración se acelere y pueda ser aprobado como un paso más para la defensa eficaz de los derechos de los consumidores españoles.

Idénticos preceptos son igualmente contenidos en el Proyecto de Reglamento de la Ley General 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de Consumidores y Usuarios.

2.1.25. Publicidad de rifas y sorteos de algunas empresas comerciales

Se refirió a esta cuestión la queja número 1.654/85. En respuesta a ella y sobre las medidas de control que se efectúan para evitar posibles abusos, expuso la Dirección General de Inspección del Consumo, la realización de inspecciones concretas que efectúa sobre actos publicitarios y las que se hacen en Medios de Comunicación Social. El citado Centro Directivo informa a los Organos competentes

de las CC.AA. respectivas sobre «presuntas deficiencias que podrían desprenderse de los anuncios, al objeto de que por ellas se efectúen las oportunas medidas de control y, en su caso, se subsanen».

2.1.26. Colorantes y aditivos en ciertas marcas de caramelos

A propósito de la queja número 7.593/85, se tramitó a la Dirección General de Salud Pública y a la Inspección del Consumo la composición de los colorantes de una marca de caramelos, por supuesta utilización de ciertos productos que se estimaban no autorizados.

La respuesta ofrecida señala que los aditivos empleados se acomodan a las normas vigentes en la CEE, así como a la lista enumerada en el vigente Real Decreto 3177/1983, de 16 de noviembre, concordante con las aludidas directrices comunitarias y con los criterios propuestos al respecto por el Comité Mixto FAO/OMS de expertos en aditivos alimentarios. Se dio por correcta la actuación administrativa.

2.2. Quejas no resueltas favorablemente

Además de las anteriormente citadas, que hemos calificado como asuntos de solución pendiente ya recogidos en Informes anteriores, deben mencionarse los siguientes casos:

2.2.1. Control de recetas a los facultativos de INSALUD

Sigue abierta la queja número 3478/85, que nos planteó la justa pretensión de que se preservaran las garantías de libertad de prescripción de los médicos de la Seguridad Social, pues nos parecen insuficientes las medidas tomadas pese a las cautelas ofrecidas por la Dirección General del INSALUD para garantizar los derechos de nuestros reclamantes.

Indudablemente, es justificable y necesario que se controlen los excesivos gastos farmacéuticos, si no están razonablemente acomodados a los exclusivos condicionantes de orden clínico. Pero estimamos que no puede hacerse dicho control, como lo hizo la Nota Circular 48/84 (18-9) de la Secretaría General del INSALUD, de cuya interpretación podía deducirse que innovaba los potenciales tipos sancionadores sobre los facultativos que se desviaran en la prescripción, tasados en las normas estatutarias vigentes.

Sin embargo, la última de las respuestas oficiales ofrecidas aclara algunos puntos controvertidos sobre lo que significa la «redistribución de cupos», a la que como medida de ordenación asistencial, se refería dicha Nota Circular, y ofrece garantías de que si hubiera que tomar medidas de orden disciplinario con algún médico presuntamente desviado, se haría con estricto respeto a la seguridad jurídica y a los derechos que garantiza en estos supuestos el Estatuto Jurídico de Personal Médico (Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre).

2.2.2. Solicitud de concurso de traslado para los Médicos Titulares

Desde 1981, no se convocan estos concursos. Las quejas 7.255/85, 7.548/85, 14.321/85, entre otras, plantean esta justa pretensión, a la que hasta el momento no se ha ofrecido una solución positiva.

El 15 de noviembre de 1985 respondió la Dirección General de Planificación Sanitaria exponiendo que la situación en que se encuentran las Administraciones Sanitarias con estas competencias transferidas a las CC.AA. y la transitoriedad que impone la próxima promulgación de la Ley General de Sanidad y las normas sobre Función Pública, exigen una modificación de las normas vigentes, ya anticuadas (Decreto número 2122/71, de 2 de agosto). La citada respuesta concluía con información sobre los trabajos de elaboración de un Proyecto de Real Decreto con representantes de todas las CC.AA. que poseen ya esas competencias.

En posterior escrito, de fecha 30 de diciembre de 1985, la Dirección General de Servicios del Departamento, informa sobre lo laborioso que estaba resultando aunar los criterios de dichas Administraciones, para lograr definitivamente, tanto la elaboración de dicha norma exigida para poder convocar el citado concurso, como era su intención, cuanto la materialización de la deseada convocatoria.

Esta Institución se propone seguir tutelando los derechos de los reclamantes, en el marco de nuestras competencias.

2.2.3. Atención a los enfermos desahuciados en el Hospital de la Seguridad Social en Toledo

Se decidió tramitar la queja número 15696/85, después de iniciar de oficio nuestra actuación al haber conocido este asunto directamente por la prensa.

En efecto, el día 3 de diciembre de 1985, se hizo público que para paliar la saturación de enfermos que sufría un hospital toledano se había determinado oficialmente prohibir el ingreso de los enfermos desahuciados, dando preferencia a Otros menos afectados.

Estimamos ineludible tutelar los derechos de los enfermos terminales, que a veces viven mucho tiempo aunque sean incurables e interesamos en el escrito a la Dirección General del INSALUD las posibilidades de cuidados mínimos en las provincias limítrofes. Se valoró en nuestras consideraciones la especial dignidad del enfermo desahuciado, precisamente en una etapa de su vida en que es merecedor, en ocasiones prolongadamente, de una especial atención de calidad, en unidades asistenciales específicas de estas situaciones.

La tramitación de esta queja está aún sin concluir, pero es de suponer que ponga de relieve, una vez más, la necesidad actual de camas para enfermos crónicos y terminales. Esta demanda contrasta con las disponibilidades de extensas áreas de hospitalización infantil, semivacías por razones de demografía y morbilidad actuales, y que deben por ello reconvertirse funcionalmente.

3. Seguimiento de la tramitación de quejas correspondiente a los años 1983 y 1984

Se puede dividir esta exposición en dos grandes

apartados:

En el primero, se sintetizan las quejas que, o no han sido resueltas aún por la Administración, generalmente porque ésta ha estimado que la solución implicaba un incremento de costes; o los problemas suscitados, a la luz de las quejas recibidas en 1985, siguen repitiéndose, pese a que el servicio público propuesto o la solución sugerida era abordable con meras medidas de mejora en la gestión de los recursos, pero éstas aún no han sido tontadas. La mejoría en la gestión de la asistencia sanitaria puede liberar recursos posiblemente ineficientes, que quedarían así disponibles para algunos programas sociosanitarios, hoy sin práctica dotación económica.

En segundo lugar, se recogen las cuestiones planteadas en años anteriores que han alcanzado durante el año 1985 una solución satisfactoria.

3.1. Seguimiento de los asuntos aún pendientes

3.1.1. Sobre el problema de los fumadores en lugares públicos

El principal objetivo de todo plan de protección de la salud pública es educar para que el ciudadano aprenda a autocuidarse. Ello es, además, un derecho reconocido en el artículo 43.3 de la Constitución.

Este tema fue objeto de patente dedicación en el Área en 1984 y está aún pendiente de que sean completadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, las anunciadas normas que han de fundamentar jurídicamente soluciones más eficaces. Aunque hay que considerar que el objetivo inicial de lograr la modificación de las actitudes ciudadanas, exige profundizar durante mucho tiempo en la necesaria educación cívica, tanto a nivel escolar como en la formación sobre la protección individual del caudal propio de salud disponible, lo que es mucho más difícil de lograr. La promulgación de una norma jurídica no puede por sí sola obtenerlo.

Sin embargo, hay que valorar positivamente que el problema haya sido seria preocupación de la Dirección General de Salud Pública en 1985, así como la actitud que sobre el mismo han adoptado los poderes públicos en Cataluña al promulgar la Ley de 25 de julio de 1985, sobre prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencias.

3.1.2. Sobre facilidades para la diálisis a domicilio

Dado que esta alternativa de tratamiento del enfermo renal crónico es más cómoda para el enfermo y más económica para la Administración, ha resultado eficaz que se haya dispuesto ya durante 1985, que el Instituto Nacional de Servicios Sociales esté ayudando económicamente a los costes domiciliarios de esté técnica, por ejemplo en Asturias, pero es necesario extender estos programas para que no se creen agravios comparativos en otras áreas sanitarias.

3.1.3. Sobre la asistencia de los enfermos celíacos

Se ha efectuado el seguimiento del grupo de trabajo

constituido en la Comisión Interministerial para la ordenación alimentaria, que se propone la modificación de las normativas por la que se regulan los productos destinados a la llamada enfermedad celiaca, acomodando también su etiquetaje a las normas establecidas en la CEE.

Está pues, aún pendiente el logro de una solución definitiva para los problemas suscitados por las asociaciones de estos enfermos, tal como se refería en el Informe General de 1984.

3.1.4. Sobre el acceso de los ciudadanos españoles a una asistencia odontológica pública, integral y suficiente

La Institución ha seguido atenta la serie de modificaciones que en este campo se están realizando dirigidas a la profilaxis de las bucopatías y al fomento de la oferta de especialistas, con el fin de que se palien las deficiencias que originó en el sistema sanitario la carencia de estos profesionales. E igualmente valora la utilidad potencial que para la profunda y necesaria reforma del sector significa la remisión el pasado 17 de julio de 1985 por el Gobierno a las Cortes, del Proyecto de Ley sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental.

Las naturales demoras con que ha de modificarse esta situación explica que hayan continuado ante nuestra Institución planteándose en 1985, quejas derivadas de los citados niveles por insuficiencia en esta parcela del Sistema sanitario, que causa costes adicionales cuantiosos a no pocos ciudadanos.

3.1.5. Sobre desglose de las especialidades de reumatología y traumatología en el marco asistencial de la Seguridad Social

La cuestión fue objeto de tratamiento destacado en los Informes anteriores. Nuestra labor de seguimiento señala que es todavía insuficiente el programa, en fase de desarrollo, consistente en la implantación de consultas extrahospitalarias de reumatología, en dependencia funcional con los servicios hospitalarios de la especialidad. Siguen siendo escasas las 53 plazas MIR que se convocaron de Reumatología en 1985 en este campo y no se ha dado aún el paso decisivo para la modificación precisa del artículo 28 del Decreto 2766/1967, de 16 de noviembre, que permita segregar ambas modalidades de asistencia médica en el nivel primario de atención, como ocurre igualmente con otras especialidades (pulmón y corazón; neurología y psiquiatría).

3.1.6. Sobre demora en ser asistidos en consultas externas y ambulatorias y en ser intervenidos quirúrgicamente

Se ha puesto durante 1985 especial atención, puesto que se siguen recibiendo quejas en este sentido, sobre los problemas de las excesivas listas de espera. Para ello se estudia la secuencia de indicadores que evalúan los programas que sobre la materia ha llevado a cabo la Subdirección General de Atención Hospitalaria del INSALUD; y aunque los datos disponibles objetivan una mejoría indudable del número de enfermos afectados por estas demoras, hay que admitir que sigue siendo ésta una

cuestión todavía preocupante, por lo que conlleva de potencialidad lesiva para importantes derechos de los enfermos.

3.1.7. Sobre necesidad de la Ley del Medicamento

Durante la primera parte de 1985 se valoró de forma positiva el desarrollo de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley del Medicamento.

A raíz de las divergencias suscitadas por la dificultad de coordinar los legítimos intereses de los diversos grupos afectados por dicha norma, se ha detectado la práctica detención de estos trabajos en la última etapa de 1985.

A esta Institución siguen llegando quejas de la Corporación Colegial Farmacéutica y de otros grupos profesionales del sector de los farmacéuticos en paro; de quienes se ven afectados por la aplicación de las vigentes normas de autorización e instalación de oficinas de farmacia; de industriales del sector, de los dispensadores, de los médicos, prescriptores y de usuarios, en general, que se siguen estimando como necesaria la culminación de estos trabajos. Por ello, finalizado el trámite de información pública del borrador de la Ley, el 30 de junio de 1985, debe subrayarse la necesidad de concordar un texto que permita recoger el máximo posible de las aludidas pretensiones y que sienta definitivamente el necesario marco jurídico para regular esta importante materia.

3.1.8. Quejas pendientes cuya solución exige la asignación de mayores recursos económicos

Se agrupan aquí planteamientos que podrían obtener solución con medidas de mejor gestión económica de otros sectores del gasto público sanitario, donde se utilizan sin rigurosos criterios de ordenación y gestión suficientemente profesionalizados.

En efecto, durante 1985 se ha venido vigilando el tratamiento dado por las entidades gestoras de la Seguridad Social a problemas aún pendientes de solución satisfactoria y a los que hay que seguir refiriéndose por su repercusión sobre las economías familiares débiles, que demandan criterios redistributivos diferentes, con el fin de subvenir más eficazmente a esas necesidades.

Uno de los temas destacables es el de la falta de dotación para sustentar prestaciones gratificables como gafas, audífonos, etc., en favor de familias necesitadas que están reconocidas en el artículo 108 de la Ley General de Seguridad Social.

En 1985 se han tramitado, entre otras, la queja 5.583/85, referida a una prótesis ocular y la 20.655/84, que solicitaba unas microlentillas. En escrito de repuesta, la Dirección General del INSALUD nos describe las decisiones sobre prioridades tomadas en los Presupuestos de 1985, asignando 6.315 millones de pesetas para prótesis ortopédicas en sentido estricto y vehículos de inválidos. Pero se excluyen las aludidas prestaciones gratificables. La respuesta contiene previsiones de futuras medidas de economía de gestión que libere fondos; y posterior resolución sobre asignaciones para dichas prestaciones gratificables, al menos para atender a colectivos muy necesitados.

Debe recordarse igualmente LO dicho en los Informes

anteriores sobre insuficiencia de dietas a los enfermos que se desplazan desde sus provincias a centros hospitalarios altamente especializados para exploración y tratamientos ambulatorios; dietas que han seguido fijadas durante 1985 en sólo 400 pesetas diarias. También se insiste en la aplicación, con criterios de equidad, de la Circular C-7/1983, sobre control del transporte sanitario. Se ha podido comprobar en algún supuesto concreto, durante 1985, que algunas Inspecciones están empezando ya a autorizar dichos transportes cuando las circunstancias económicas familiares lo aconsejen.

- En el curso de la tramitación de la queja número 14.195/85, la Dirección General del INSALUD expresó sobre la cuantía de las dietas a los desplazados: «Este Centro Directivo es consciente de la necesidad de actualizar no sólo el importe, sino toda la normativa reguladora sobre abono de dietas y gastos de desplazamientos. Y ello dentro de un estudio económico y de posibilidades presupuestarias de esta Entidad Gestora, de manera que las cuantías que haya que destinarles no recorte la cobertura de otras prestaciones».

Por su parte, el Centro Directivo de la RASSSA, en Granada, en respuesta a la queja número 1.482/85, expresa:

«Consideramos que dicha cuantía es a todas luces insuficiente, que deben ser revisadas y actualizadas, máxime para aquellas personas que sufren continuos desplazamientos y que en su mayoría carecen de medios económicos.»

Dentro de este apartado merece destacarse, de nuevo, el problema referente a la autorización de los reintegros de gastos. Se necesita, como ya se expresó en anteriores Informes, una nueva redacción de los artículos 18 y 19 del Decreto 1766/67, de 16 de noviembre, sobre esta materia, porque son muchos los casos en que deberían concederse. En efecto, obedecen a que el enfermo se ve obligado a soportar grandes listas de espera, o a errores diagnósticos. E igualmente en el caso de los enfermos mentales porque como expresa abundante jurisprudencia, son muchos los supuestos en que el pago del reintegro es procedente de acuerdo con el ordenamiento vigente. Así lo expresó ya el Tribunal Central de Trabajo (Sentencia de 20 de febrero de 1975):

«Con referencia a si el INP viene o no obligado al reintegro de gastos médicos ocasionados por internamiento del enfermo mental en una clínica privada... Este Tribunal en Sentencias anteriores de 15 de marzo y 11 de junio de 1971 y 30 de enero de 1973, entre otras, tiene proclamado que cuando la naturaleza de la enfermedad exige un tratamiento o diagnóstico que no pueda realizarse en el domicilio del paciente, ni en régimen ambulatorio o cuando su estado o conducta requieran una atención y vigilancia continua, la hospitalización no quirúrgica deberá ser acordada por la Entidad Gestora con carácter obligatorio, "... por lo que ordena el reintegro de gastos al ser hechos probados no combatidos..." que la esposa del demandante sufrió una depresión endógena que hizo imprescindible su internamiento en una clínica neuropsiquiátrica...»

Del seguimiento de este importante asunto en 1985 se puede concluir que no es equitativo que las Entidades Gestoras hagan hoy día que estos enfermos gasten dinero y

tiempo interponiendo acciones hasta agotar la vía jurisdiccional laboral, para entonces, tras años de litigios, obtener que les abonen esas cantidades.

3.1.9. Desarrollo del artículo 28.2 de la Constitución en lo que se refiere a las huelgas en los hospitales

El Tribunal Constitucional (Sentencia 8 de abril de 1981) en línea con criterios de la OIT ha sentado jurisprudencia sobre la prioridad del derecho a la salud cuando puede colisionar con el derecho a la huelga; derecho este último igualmente relevante. Hay que considerar que se pueden derivar serias lesiones o, incluso, la muerte en algún supuesto. Hay que admitir que tales resultados pueden ocurrir tiempo después, por ejemplo, por sepsis infecciosa, y es difícil establecer una relación de causalidad. Este tema de gran interés debe ser definitivamente regulado, con nuevos criterios, ponderando los bienes jurídicos de forma satisfactoria para todos los interesados y en el marco del bloque normativo de constitucionalidad disponible.

3.1.10. El control y la inspección técnica de los centros y servicios de salud pública

Como ya se expuso en los Informes de 1983 y 1984, es necesario dedicar recursos para una importante estructura de control sanitario, como es la Inspección Técnica, médica, farmacéutica y veterinaria, que resulta básica para la eficaz protección de la salud pública. A la misma competen materias que aunque ya están trasferidas a las CC. AA. y pueden verse modificadas por el previsible desarrollo en este campo de la Ley General de Sanidad, son de gran interés para los ciudadanos. Ello es cada vez más importante desde que se van aplicando criterios de protección ecológica, en relación con la salud ciudadana, de acuerdo con lo que prevé el artículo 45 de la Constitución.

Todavía son muy escasos los controles de calidad y la capacidad de tutela de derechos de los usuarios en campos tan importantes como el saneamiento ambiental, aire, agua, controles sobre fármacos, alimentos de diverso origen, establecimientos sanitarios públicos y privados, sociedades médicas de seguro libre, pequeñas clínicas de barriada, actividades de medicinas alternativas, etc.

Un problema muy debatido en 1985, ha sido la necesidad de incrementar los controles de salud laboral, dado el número de accidentes de trabajo, que resaltan aún más la importancia de estas medidas y hace preciso que se desarrollen con urgencia las previsiones sobre salud laboral que contiene la Ley General de Sanidad.

Presupuesto básico de los controles antes citados y, en general, de toda la planificación y ordenación sanitaria es resolver también la persistente e injustificable carencia de epidemiológicos y otros profesionales sanitarios, como los bio-estadísticos o los ingenieros de saneamiento. En esa línea hay que estimar como alentador el hecho de que en 1985 haya podido entrar en funcionamiento la Escuela de Salud Pública de Granada, y se haya incrementado la actividad en la Escuela Oficial de Gerencia Hospitalaria y la de Sanidad Nacional, ambas en Madrid.

3.1.11. La asistencia a los enfermos alérgicos

El seguimiento efectuado durante el año 1985 sobre este tema, ofrece resultados negativos.

Se ha detectado e investigado de oficio «in situ» algún servicio de alergia que prevé demoras asistenciales hasta 1989. (Queja número 15.149/85.) Una enferma de Cuenca tenía cita para cuatro años de espera porque el Servicio Hospitalario en cuestión atiende no sólo un Área Sanitaria de Madrid, sino también la demanda asistencial de nada menos que tres provincias castellanas carentes de Alergólogos.

Unas recientes oposiciones de la AISNA han finalizado con la cobertura de las únicas tres vacantes convocadas habiendo concurrido a la prueba hasta 20 Alergólogos; lo que demuestra que a la vez se dan carencias como la referida y situaciones de múltiples especialistas en desempleo. Siguen muchas Provincias sin un solo Alergólogo, pese a que no se ha saturado la capacidad docente de algunos servicios hospitalarios prestigiosos, y se comprueba que no se convocan en las pruebas oficiales de acceso a las especialidades médicas un número suficiente de plazas de esta especialidad, incluso contra el criterio de la misión Comisión Nacional que desea acabar con estas carencias.

3.1.12. Control de algunas infectopatías de alta mortalidad

En anteriores Informes se señalaron nuestros niveles de morbilidad de brucelosis e hidatidosis, hepatitis-B, sarampión, salmonelosis y tuberculosis. En 1985 se ha tenido conocimiento por alguna queja, y por la información general, un claro aumento de las toxiinfecciones alimentarias.

Durante el año 1985 no hemos apreciado mejoría en los indicadores disponibles sobre estas enfermedades. Y todas ellas, especialmente el sarampión, son susceptibles de ser eficazmente controladas, si se actúa decididamente en este campo.

3.1.13. Seguimiento de los problemas que afectan al personal sanitario

Es presupuesto necesario para acometer la necesaria reforma del status jurídico de los profesionales sanitarios la promulgación definitiva de las directrices que contiene al respecto la Ley General de Sanidad, porque va a armonizar la consiguiente regulación de derechos y deberes de los mismos con las diferentes políticas de personal que exige cada puesto laboral y con las peculiaridades de cada grupo, con la variabilidad geográfica e institucional de los mismos y con los imperativos de las normas ya vigentes entre las cuales merece singular atención las que se derivan del régimen de incompatibilidades.

Se pueden citar algunas situaciones pendientes a las que se concedió especial dedicación en 1985. Entre ellas destaca el complejo problema de las incompatibilidades médicas. Pero también situaciones concretas como las que afectan a los médicos becarios que desean obtener el título de especialistas, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 127/84, lo que está pendiente de que el Consejo Nacional de Especialidades Médicas determine las peculiaridades del

acceso de los mismos, como se expuso en 1984.

En ese sentido, el escrito recibido en la Institución el 19 de julio de 1985 del señor director del Gabinete del Ministerio de Sanidad y Consumo hacía referencia a que, dado el retraso existente en ordenar el tema, se había propuesto que el 5 por ciento anual máximo de titulaciones a conceder por esta vía sea acumulativo, al no haberse concedido títulos en el año anterior; y se nos señalaba que, a principios de 1986, se procedería a comenzar a conceder títulos de especialistas por esta vía legal.

Hay que concluir que la definitiva y justa solución de este problema que afecta a unos 1.000 facultativos, está aún pendiente y que no debe dejarse de aplicar el Real Decreto 127/84, de 11 de enero, que hasta ahora ha quedado en estos aspectos, en evidente desuso.

3.1.14. Los trasplantes de órganos

Es de reconocer el esfuerzo que las administraciones sanitarias públicas están desarrollando en la línea de potenciar los trasplantes de órganos. El número y la calidad de los mismos en 1985 se ha incrementado considerablemente. Del seguimiento que se efectúa de esta cuestión, hay que deducir, no obstante, que el Real Decreto 426/1980, de 22 de febrero, que desarrolló la Ley de 27 de octubre de 1979, sobre extracción y trasplante de órganos es aún perfectible y que debe propiciarse la mejor coordinación entre Médicos, Jueces y familiares de los fallecidos en accidentes, para que no se pierdan vísceras trasplantables en fase útil.

3.1.15. Enfermos del Síndrome Tóxico

En 1985, las competencias de gestión de las prestaciones de estos enfermos han pasado desde la extinta Coordinadora General del Síndrome Tóxico a la Oficina de Gestión de Prestaciones Económicas y Sociales de la Presidencia del Gobierno y al Instituto Nacional de la Salud.

En efecto, el Real Decreto 4 15/85, de 27 de marzo, estableció en su Disposición Adicional primera la asunción por el Ministerio de Sanidad y Consumo de la atención sanitaria y la investigación básica, clínica y epidemiológica sobre el Síndrome Tóxico y materias relacionadas, quedando en el Ministerio de la Presidencia las funciones y competencias sobre evaluación y gestión de las ayudas económicas, así como las de reinserción y atención social de los afectados y creando al efecto la mencionada Oficina de Gestión.

Como ya se informó monográficamente ante las Cortes Generales, esta Institución durante 1985, además de seguir tramitando las quejas que sobre ayudas concretas se plantean, con las limitaciones que para entrar en el fondo del asunto condiciona el hecho de ser materia «sub-iudice», ha permanecido atenta a la progresiva incorporación al INSALUD de las citadas funciones asistenciales, así como las de investigación, que han sido asumidas por el Fondo de Investigaciones de la Seguridad Social. Para ello ha mantenido contacto con representantes de las Asociaciones de Enfermos.

3.1.16. Teléfono nacional de emergencias médicas y coordinación de los sistemas de atención urgente

Está aún pendiente de resolución definitiva el problema de la necesidad de disponer, en toda España, de un único teléfono de dos o tres cifras, fácilmente memorizable, para llamadas médicas de emergencia como esta Institución solicitó el pasado año.

Se ha tenido recientemente información de que este objetivo puede en el presente año ser obtenido. Nos proponemos, no obstante, insistir sobre el asunto hasta la solución definitiva.

Es, igualmente, alentador que se haya resuelto en 1985 programar a corto plazo en Madrid la eficaz coordinación de la asistencia urgente. Estamos atentos a la anunciada dotación del Centro de Información y Asistencia de Urgencias de esta capital, que es decisivo, como ya se expuso en el Informe Oficial anterior en una recomendación sobre hospitalizaciones en los pasillos, para mejorar la calidad de este tipo de asistencia en la capital.

3.1.17. Problemas de planificación y comarcalización sanitaria

Como en años anteriores se han recibido algunas quejas (números 13.035/85, 2.458/85, 15.548/85, 2.541/85, 1.666/85 y 3.574/85) que plantean problemas promovidos por Asociaciones ciudadanas y particulares sobre divergencias de criterios con los planes de comarcalización del dispositivo asistencial de sus áreas. Son las referidas a las comarcas de Rota (Cádiz), de O Toxo Murgia (La Coruña), Azuaga (Badajoz), Macad (Almería), San Jorge de Sacos (Pontevedra); o bien a problemas de masificación asistencial y disponibilidades de recursos como en Leganés (Madrid).

3.2. Cuestiones planteadas en 1983 y 1984 con soluciones satisfactorias el pasado año

Como se señaló, se agrupan aquí las quejas tramitadas en dichos años y respecto a las cuales se ha obtenido respuestas positivas.

3.2.1. Derechos de los enfermos

Durante los trabajos de elaboración y debate de la Ley General de Sanidad en 1985 ha cristalizado felizmente en el artículo 9 de la citada norma una regulación suficiente de derechos y deberes de los enfermos, sobre cuya necesidad e importancia habíamos puesto esencial énfasis, a la luz del artículo 43 de la Constitución.

3.2.2. Salud y seguridad laboral

La resolución de 11 de febrero de 1985 de la Dirección General de Trabajo, por la que se constituye la Comisión de Seguimiento para aplicación del Reglamento sobre trabajo con riesgo, de amianto, y las normas sobre protección de la salud ocupacional abordan el problema específico de estos trabajadores, a la que nos referimos en anteriores Informes. En la última de las normas citadas, se sientan las bases para un nuevo ordenamiento jurídico que mejore los niveles sobre

el control de estos riesgos profesionales.

3.2.3. Asistencia religiosa en los hospitales

La Orden de 20 de diciembre de 1985 de Presidencia, dispone la publicación del Acuerdo sobre asistencia religiosa en los centros hospitalarios públicos. En él, se recoge nuestra sugerencia efectuada el año anterior sobre la necesidad de reordenar esta materia.

3.2.4. Personal auxiliar de clínica del INSALUD

El Convenio laboral publicado el 30 de abril de 1985 ha recogido el deseo de los Auxiliares de Clínica de ser homologados con los Técnicos de Formación Profesional de Primer Grado (Rama Sanitaria), lo que satisface la pretensión de estos profesionales y que fue tramitada a INSALUD por nuestra Institución, en 1983.

3.2.5. Hemodonación y bancos de sangre

Durante 1984 —según se hizo constar en el correspondiente Informe— fue necesario ocuparse de algunas quejas referentes a la problemática que se derivaba de la necesidad de ordenar la hemodonación y los bancos de sangre, de vital importancia para la salud de los individuos, dada la escasez en nuestra Nación de disponibilidad suficientes de sangre, plasma y derivados. Y, especialmente, en 1985, después de la aparición del SIDA, se hace más apremiante para evitar contagios de los hemofílicos y otros grupos de riesgo.

Nos complace poner de relieve que el Real Decreto 1945/1985, de 9 de octubre, y otras normas concordantes, han coincidido básicamente con nuestras recomendaciones. Es de suponer que pronto se modifique la situación de carencia de sangre, muy lamentable en algunas grandes ciudades españolas.

En efecto, se precisa potenciar la hemodonación de carácter altruista, incrementando el número de las campañas educativas en curso, en los diversos niveles educacionales, así como las medidas de publicidad. En el seguimiento de este tema, se ha comprobado el desarrollo de algunas campañas de estímulo de la aportación de sangre; pero que continúa señalando las situaciones de déficit, antes aludidas.

3.2.6. Estructura, organización y funcionamiento de los hospitales de la Seguridad Social

La Orden Ministerial de 1 de marzo de 1985, ha modificado profundamente las estructuras y funciones de los hospitales de la Seguridad Social.

Con esta nueva normativa coinciden algunas de las sugerencias realizadas en nuestros Informes de 1983 y 1984, en campos tan fundamentales como la humanización de la asistencia y el incremento de la información a los enfermos y a sus familiares, así como el funcionamiento de las Comisiones de calidad hospitalaria, concretamente en materia de infecciones, profilaxis y política antibiótica, tejidos, morbilidad y farmacia, entre otras. Algunas de ellas son básicas en orden a la tutela de los enfermos en materia de

presunta mala práctica profesional; y coadyuvan al funcionamiento de las Direcciones, Comisiones de Humanización e Inspección Sanitaria, al tiempo que mejoran la información de salida y la accesible a enfermos y familiares. Por otra parte, contribuirán a revitalizar, como en su día recomendamos, las antiguas Comisiones que preveía el Reglamento de 7 de julio de 1972, y no funcionaron de forma satisfactoria en muchos centros sanitarios. Finalmente, con ellas entran en vía de solución hospitalaria, otras cuestiones básicas para el control de la gestión, tan necesitadas de datos informativos internos que sostengan sus decisiones.

3.2.7. Jornadas de trabajo de los profesionales en el medio rural

La Orden de 9 de octubre de 1985, por la que se estableció el modelo retributivo de los equipos de atención primaria ha supuesto un paso más en la solución del problema que subyace en el fondo de las quejas de un cierto número de profesionales en el medio rural que acudan a nuestra Institución. Se trataba de uno de los aspectos pendientes de desarrollo del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud.

3.2.8. Dotación de recursos, organización y funcionamiento de la Inspección Sanitaria del INSALUD

Lamentamos que durante 1985 no se hayan dispuesto aún los programas de formación jurídica de los Inspectores Sanitarios para que puedan agilizar y mejorar la calidad de los expedientes disciplinarios que tramitan como Instructores, como sugerimos el 7 de febrero de 1985, a propósito de la queja número 15.546/84. Por otra parte, mientras INSALUD no disponga de suficientes Letrados para esos cometidos, la expresada formación de los Inspectores es altamente beneficiosa para la seguridad jurídica de los profesionales, sujetos a medidas de orden disciplinario, como ocurría en dicha queja, para un médico de una capital de Castilla-León.

En cambio, la Circular 16/1985, de 16 de octubre, de la Dirección General del INSALUD, ha acogido positivamente otra de las recomendaciones efectuadas por esta Institución, disponiendo que se potencien las estructuras organizativas y las actividades de los funcionarios destinados en los equipos especiales de inspección, confiriéndoles una mayor autoridad, pues sus misiones son igualmente relevantes para la protección eficaz de los derechos y libertades públicas, tanto de los enfermos como de los profesionales que sirven en funciones sanitarias, en el ámbito del INSALUD.

3.2.9. Problemas de ordenación sanitaria en Madrid

Algunas de las cuestiones planteadas en Informes anteriores que afectaban a Madrid han sido satisfactoriamente abordadas en 1985, como se ha podido comprobar en el seguimiento de las mismas o en las respuestas ofrecidas por la Dirección Provincial del INSALUD:

a) Se ha detectado una mejora en la saturación asistencial del Area Sur y a final de año se pudo apreciar que en Madrid se había resuelto prácticamente la hospitalización

en pasillos, merced al trabajo de la Unidad de Coordinación Interhospitalaria creada, a nuestra instancia, el 17 de enero de 1985.

b) Se ha agilizado la tramitación de los 6.600 expedientes de prestaciones reglamentarias y reintegro de gastos, como se observó en una visita efectuada al Centro Directivo citado. Actualmente el 80 por ciento de los reintegros se tramitan en el plazo de un mes. Ha resultado eficaz nuestra indicación de que se destacará en la Unidad a un Médico Inspector, para aplicar las normas con criterios sanitarios y humanos, y no sólo con condicionantes económicos.

c) Se ha impulsado en 1985 las medidas para solucionar la problemática suscitada en la Fundación Jiménez Díaz (queja número 22.461/84), habiendo resultado positivo el plan de viabilidad de la Institución, de junio de 1985, cuyo desarrollo definitivo queda pendiente.

d) Se ha racionalizado la atención a los enfermos de Duchenne en el Centro Ramón y Cajal, mediante las medidas tomadas en 9 de julio de 1985 (queja número 9.414/85).

e) Es certero el sistema adoptado con exclusivos criterios de transparencia, mérito y capacidad, en las ocasiones determinadas por permisos y vacaciones, para la provisión por personal suplente de esas vacantes.

f) Se han abierto igualmente algunos cauces para, la solución, aún no lograda definitivamente, de los problemas de supervivencia como empresa de algunos Centros Hospitalarios de gran interés para los vecinos de Madrid, como el Instituto de Diabetología de la Cruz Roja (queja número 12.403/85) y el benemérito hospital de la Orden H. de San Juan de Dios (queja número 1.627/85). Son casos en los que las medidas de racionalización de los Hospitales de la capital y la aplicación de las normas vigentes sobre subsidiariedad al empleo de Centros concertados, está determinando que sean menos utilizados por los enfermos de la Seguridad Social.

3.2.10. Soluciones arbitradas durante 1985 en materia de consumo

El año 1985 ha representado un sustancial avance en la tarea de completar el desarrollo de las reglamentaciones técnico-sanitarias pendientes desde 1967 y que se preveían en el Código Alimentario Español.

Con eso se sientan las bases, para la solución de algunas de las cuestiones que habíamos planteado en años anteriores en materia de consumo. Queda pendiente de desarrollo el propio Reglamento General de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para Defensa de los Consumidores y Usuarios de importantes artículos de la misma. En esta materia ha incidido la interposición de Recurso de inconstitucionalidad por tres Comunidades Autónomas contra varios aspectos de ese texto legal. Pero es de apreciar que la normativa promulgada en 1985 en materia de consumo, representa un indudable progreso para la solución de bastantes cuestiones concretas suscitadas en quejas a nuestra Institución.

En relación con algunos de los temas planteados con anterioridad, se ha comprobado en 1985 lo siguiente:

a) Hay un incremento del movimiento de vigilancia del

consumo y de la actividad de las Asociaciones de Consumidores.

b) Se ha publicado el Real Decreto 2216/1985, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre declaración de sustancias nuevas y clasificación, etiquetado y envasado de sustancias peligrosas, que responde a las necesidades de prevención de los accidentes domésticos; cuestión suscitada con motivo de un envenenamiento accidental de un niño por un detergente de uso casero.

c) En cuanto a actuaciones realizadas en materia de publicidad, se ha podido apreciar el buen nivel de actuaciones realizadas por la Dirección General de Inspección del Consumo en esa materia. Un informe recibido de dicho Centro Directivo nos da cuenta de la realización en 1984 de 4.493 actuaciones con esas finalidades, especialmente dirigidas a la publicidad de productos tales como dietéticos, cosméticos, adelgazantes, etc., así como la publicidad de clínicas, centros de belleza y ventas por correo.

d) Ha mejorado también sustancialmente el nivel de actuaciones realizadas referentes a deficiencias en academias por correspondencia y ventas domiciliarias; aspectos sobre los que igualmente nos habíamos ocupado con anterioridad.

e) Se ha agilizado durante el pasado año la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de consumo, tanto en el nivel de la citada Dirección General, que se ha visto precisada a resolver en dos años 3.686 expedientes, como en los órganos de control de las CC. AA. a las que se han transferido estas competencias de vigilancia y corrección de anomalías.

3.2.11. Médicos residentes asistenciales

Desde 1983, como se recogió repetidamente en nuestros Informes y varios escritos a las Autoridades competentes, nuestra Institución se ha venido ocupando de tutelar los derechos de los Médicos Residentes Asistenciales de los

Centros Hospitalarios de la Seguridad Social, que se vieron excluidos de los beneficios de la OM de 7 de febrero de 1983. En 1985 se ha resuelto ese problema de forma satisfactoria por OM de 2 de agosto de 1985, que en su Disposición Transitoria Primera ha acogido nuestra recomendación.

No obstante, la solución definitiva de este problema aún no se ha logrado para todo el territorio nacional, como es justo que ocurra. En efecto, a finales de 1985 se ha tenido conocimiento (quejas números 16.965/85, 16.963/85 y 16.992/85) de que en el ámbito de la RASSSA, donde quedan cuatro médicos afectados (dos en Cádiz y dos en Sevilla) no se ha resuelto aún favorablemente la justa pretensión de estos promoventes. Por ello se va a continuar la actuación cerca de la Junta de Andalucía para tutelar, en el marco de nuestras atribuciones, el legítimo interés de dichos facultativos.

4. Recomendaciones y sugerencias

Además de las que se formularon en los dos Informes anteriores, se resumen los siguientes casos, que generaron una recomendación o una sugerencia formal, después de su

tramitación en 1985.

4.1. Problemática de la supuesta mala práctica profesional

4.1.1. Con ocasión de la tramitación de la queja número 10.898/84, se recibió escrito de una Dirección Provincial de la RASSSA, con fecha 30 de octubre de 1985, que reconocía el hecho de que no se habían documentado formalmente los datos correspondientes a la atención prestada en un servicio de urgencia hospitalario a una enferma en circunstancias graves.

Llamó especialmente la atención que se reconociera que esta situación era suficientemente común en dicho Centro Sanitario a la vista de la información practicada, con motivo de este caso, tras examinar otros históricos de urgencia.

Este supuesto de hecho determinó, recogiendo las experiencias de ciento veinte casos, que han llegado a nuestra Institución refiriéndose a presunta mala práctica en la atención sanitaria, a hacer formular consideraciones y sugerencias, en el uso de nuestras atribuciones, a las Direcciones Generales de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

Los citados ciento veinte casos suscitan una serie de consideraciones que permiten agruparlos de la forma siguiente:

a) Quejas sobre déficit en el trato al enfermo, que se califica de deshumanizado o por carencia de información a los mismos o a sus familiares.

b) Quejas en las que la actuación técnica es correcta o son casos fortuitos, pero en los que los afectados o sus familiares fueron también informados insuficientemente.

c) Supuestos de mala praxis que están sub-iudice o que han sido objeto de sentencias judiciales firmes, o en los que ya han prescrito todo tipo de acciones posibles.

d) Casos en los que hay que estimular la acción inspectora sanitaria, porque se aprecian indicios de posible mera transgresión de normas administrativas, que exigen su subsanación.

4.1.2. Esencialmente hay que referirse a varios aspectos fundamentales sobre cómo acometer una posible solución de estas situaciones:

a) La necesidad de recabar el consentimiento previo y explícito del paciente, ante todo acto quirúrgico o exploración compleja, sobre todo, si requiere anestesia.

b) El deber de información completa previa sobre las consecuencias y riesgos del acto médico, que es complemento de lo anterior y que ha de sustentarse en toda una disciplina de información suficiente al paciente y a su familia.

Hechas esas consideraciones previas hemos formulado a dichos centros directivos una recomendación formal que se sintetiza en lo siguiente:

c) Recomendar que la actividad inspectora responda a los principios de eficacia y celeridad, previstas en el ordenamiento para el cumplimiento de sus misiones, cuando tengan conocimiento de la existencia de un supuesto caso de

mala práctica profesional, estimulando su acción de oficio pero sin perder de vista su carácter de órgano de tutela de derechos, a la vez que su misión de exigencia del cumplimiento de las normas asistenciales por todos, profesionales y enfermos.

d) Que incluso con la máxima objetividad e independencia de juicio posible, ante circunstancias en las que se aprecien indicios de responsabilidades personales o instituciones, los inspectores actúen en pleno uso de sus competencias, tanto en relación con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución como en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en materia de responsabilidad institucional, y dirigiendo a los afectados a que si lo desean interpongan acciones ante la vía jurisdiccional que corresponda, o poniendo los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal directamente. En esos casos su función de tutela del interés de la Administración debe equilibrarse con la protección de las garantías de los usuarios, a los que en todo caso los inspectores, también como facultativos, deben informar sobre plazos y órganos competentes para que puedan correctamente ejercitar las acciones administrativas y jurisdiccionales que procedan.

e) Que por su condición de médicos colaboren a la información técnica de los enfermos y familiares explicando a los usuarios sobre la calidad de la atención prestada, como ésta pudo acomodarse a la «lex artis» y explicándoles cómo en la gran mayoría de los supuestos, ésta ha obedecido a los criterios más rigurosos de una ciencia difícil, valorando la fase en que la enfermedad estaba, las peculiaridades del pronóstico, las que determine el trabajo en equipo, las circunstancias concurrentes de lugar y tiempo y particularmente describiendo a los interesados las particularidades de los riesgos hospitalarios actuales derivados de su eficaz tecnología.

f) Que se otorgue a la acción inspectora al máximo de autoridad posible en el ejercicio de estas funciones, las cuales deben en estos supuestos y a resultados de sus diligencias informativas ponderar cada situación para inclinarse por el más digno de tutela: sea el enfermo, el médico o los propios de la Administración. Para ello deben asesorarse con los datos de las comisiones clínicas consultivas del centro.

g) Extremar la dinámica de obligación de información de todos los estamentos del hospital a enfermos y familiares: obtención del consentimiento previo de los enfermos o sus representantes ante toda intervención técnica con riesgo, posibles consecuencias yatrogénicas, alternativas disponibles, y exigiendo también a los servicios asistenciales el deber de informar a posteriori del acto médico, cuidadosa y humanamente en aquellos supuestos en que se hayan derivado consecuencias lesivas, sin olvidar la orientación sobre servicios de atención social complementarios que puedan paliar la situación de secuelas.

h) Se debe completar la información que formalmente se efectúe a todo reclamante que formule una queja, por cuantos canales de información están institucionalizados en los centros y hospitales. En ese sentido, parece básico profundizar en el funcionamiento correcto en todos ellos de las Comisiones de humanización de los hospitales y de los libros oficiales de reclamación al efecto.

Abundando en las consideraciones antedichas, traemos a

colocación dos actuaciones concretas de 1985 que finalizaron en sendos recordatorios sobre la obligación de informar a los enfermos y familiares.

i) Después de la tramitación de la queja número 4.350/84, recordamos a la Dirección General del INSALUD de Madrid los deberes legales de información a los enfermos. A una paciente se le denegaron, durante mucho tiempo, datos sobre circunstancias de asistencia recibida en un hospital de Madrid de la que le quedaron secuelas y que tras nuestra intervención pudimos facilitar a los promoventes.

j) En parecidos términos se recordó a la Dirección Provincial del INSALUD en Madrid la necesidad de responder a la reclamación del familiar de un enfermo formalizada en el Libro Oficial de un centro hospitalario de la capital (queja número 8.154/84).

4.2. Los derechos de las partes en el acto de control de la baja médica laboral

Un cierto número de quejas (entre ellas 7.965/84, 11.871/84, 13.959/84, 3.211/84, 12.576/84 y 1.590/84), plantean el problema del control de la incapacidad laboral transitoria, donde concurren intereses, a veces, contrapuestos de los empresarios preocupados por el absentismo laboral (concretamente la queja número 9.349/84, remitida por un empresario de Vigo), de los trabajadores que plantean problemas sobre decisiones médicas respecto a altas laborales, que ellos creen injustificadas clínicamente, e igualmente de las propias entidades gestoras que se ven obligadas al control de los elevados costes económicos que conllevan hoy día las prestaciones de ILT y de invalidez provisional.

Con el fin de cooperar a la perfección de la normativa aplicable y a la actuación de los órganos de control en una línea de máximo respeto a garantizar los derechos de las partes que concurren en este acto médico, se dirigió una sugerencia en la línea apuntada, la cual descansaba en dos bases de actuación:

a) Efectuar el control de la ILT por criterios rigurosamente sanitarios con reconocimientos clínicos detenidos, apoyados en pruebas complementarias suficientes que garanticen los derechos de todos y que sustenten un acto médico correcto que lleve al trabajador la persuasión de que su alta está justificada.

b) Reactualizar el papel de arbitraje, en supuestos en los que hay criterios divergentes entre Inspectores y Médicos Asistenciales, de los Tribunales de Bajas que previó en su día la Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de marzo de 1974, acomodando su composición a las situaciones jurídicas actuales.

La Dirección General del INSALUD ha procedido a los estudios previos para la actualización del papel de estos Tribunales y ha dictado, en respuesta a la citada sugerencia, la Circular 10/85, de 1 de agosto, en la que se dan instrucciones para el control de la ILT en el marco del citado respeto a los derechos de empresarios, trabajadores y médicos asistenciales.

4.3. Ambulancias de urgencia en Madrid

La queja número 9.799/84 obedeció a retrasos en la llegada de una ambulancia a un domicilio de Madrid a la que se había requerido urgentemente. La Dirección del INSALUD reconoció una sectorización errónea del aviso y una masificación de avisos, que ese día habían significado para el Servicio Especial 5.791 actos médicos. Se recomendó la subsanación de estas anomalías y la toma de medidas de ordenación para prevenir posibles deficiencias, así como mejorar la coordinación en el uso de ambulancias concertadas y propias. Ello debe plasmarse en la puesta en marcha del anunciado Centro de Coordinación de la Atención Urgente en Madrid, cuya puesta en funcionamiento parece muy necesaria.

4.4. Humanización de la atención tocológica

Un asegurado vigués solicitaba, en la queja número 1.187/84, se autorizase su presencia personal en las diversas etapas del parto de su esposa, haciéndolo así más humanizado. Con motivo de una visita al Servicio de Tocología de la Ciudad Sanitaria 1.º de Octubre en enero de 1985 se pudo comprobar « in situ » que es positiva esta modalidad de parto humanizado, que habíamos propuesto se generalice en los Hospitales públicos cuando ése sea el deseo de la gestante y no existan obstáculos técnico-médicos que lo hagan desaconsejable.

4.5. El servicio de mantenimiento en los hospitales

La queja número 5.642/85 promovió ante nuestra Institución un tema de interés, aún en tramitación ante las Entidades Gestoras de la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, esto es, la necesidad de reordenar y dotar de recursos suficientes, de acuerdo con su importancia sanitaria y económica, a los Servicios de Mantenimiento de Hospitales.

Ya tenemos constancia de la respuesta positiva de la Dirección Provincial de la RASSSA en Sevilla, desde donde se formuló la citada queja por un técnico de un gran hospital de dicha ciudad.

Igualmente son alentadores los planes y programas de mantenimiento que para sus centros ha puesto en marcha el Instituto Catalán de la Salud, contenidos en el informe enviado a esta Institución.

Seguiremos la tramitación de esta queja sugiriendo que se incrementen estos programas y se atiendan estas necesidades, porque desde la óptica de la tutela de los derechos de los enfermos hay que concluir que detrás de no pocas estancias prolongadas y esperas excesivas están a veces los déficit de mantenimiento preventivo y asistencial, causantes de averías en el costoso y complejo utillaje técnico-clínico.

4.6. Tratamiento con ondas sónicas para los enfermos con cálculos renales

Diversas quejas (números 11.487/85, 15.173/85, 11.214/85, 12.729/85 y 12.503/85) plantean idéntico problema. Se trata de beneficiarios de la Seguridad Social que padecen litiasis renal complicada, la cual, en opinión de los propios urólogos del INSALUD, sólo pueden ser tratados por

litotripsia con ondas sónicas, puesto que la cirugía está contraindicada.

Las entidades gestoras de la Seguridad Social no disponen de esta técnica en sus centros sanitarios propios y aunque ya en algunos supuestos se han autorizado reintegros de gastos para los enfermos que acuden a medios ajenos, hay que colegir que esta situación no es útil en los referidos supuestos llegados a nuestra Institución.

En efecto, el coste de esta terapéutica, perfectamente consolidada en varios países por ser muy eficaz e incruenta en indicaciones precisas, están fijadas en cantidades tan elevadas que para las familias con necesidades económicas ostensibles, parados, pensionistas, no sea posible adelantar el precio de dicho tratamiento, y someterse luego a la discrecionalidad de la autorización o denegación del reintegro de unos gastos que difícilmente bajan de las 400.000 pesetas.

4.7. Circulación de enfermos entre las áreas sanitarias de las Comunidades Autónomas

Durante muchos años, ciertos enfermos crónicos o que exigen alta tecnología médica vienen siendo revisados en centros especiales (hospitales universitarios, clínicas de gran atracción, como la de la Universidad de Navarra).

Algunas quejas de 1985 plantean que las imposiciones de compartimentación financiera, progresivamente impuestas por el desarrollo de las transferencias de competencias de gestión o algunas CC. AA., pueden explicar que ciertos enfermos dejen ya de ser revisados periódicamente en el centro y por los facultativos en que tienen su historial y depositaron su confianza.

Se propuso que se respeten estas situaciones para no romper la secuencia evolutiva clínica y se han podido resolver positivamente algunos supuestos concretos en la tramitación de las quejas números 11.646/85, 6.334/85, 2.859/85, 9.461/85 y 1.365/85. Han afectado a enfermos de Burgos y Alava, del País Vasco y Rioja con Navarra, de Cáceres y Salamanca o Madrid.

Cuestión distinta es que por razones de planificación y racionalización jerarquizada del dispositivo hospitalario en cada Comunidad Autónoma y por legítimos propósitos de obtener la máxima rentabilidad de las instalaciones sanitarias propias, se adopten con los enfermos nuevos decisiones de mantenerlos en sus respectivas Áreas Sanitarias. En ese sentido, dimos conformidad a una respuesta de las autoridades de la RASSSA en Sevilla (queja número 11.410/85).

4.8. Masificación en ambulatorios de especialidades

En la queja número 6.367/85 se plantea el problema de los desplazamientos de los enfermos desde comarcas alejadas de los centros comarcales para consultas externas especializadas cuando esos ambulatorios están muy masificados. Así pasó con un enfermo de Losar de la Vera, que precisó oftalmólogo en Navalmoral de la Mata (Cáceres). No se pudo resolver la pretensión de este enfermo para agilizar la atención, pero este asunto plantea un tema de fondo: la necesidad de profundizar en el desarrollo de las excelentes posibilidades que contiene la OM de 15 de noviembre de 1985, que con buena aceptación popular ha

dispuesto un sistema de desplazamientos periódicos voluntarios remunerados de ciertos especialistas a esas áreas rurales o de extrarradio, que carecían de esas prestaciones en su lugar de residencia.

4.9. Infección por serratia en un quirófano

La queja número 15.360/85 suscita el importante tema de las infecciones hospitalarias, que son causantes de lesiones irreversibles, estancias prolongadas, gastos suplementarios y no pocas muertes directas de los enfermos.

Seis meses después de la vigencia de la Orden Ministerial de 1 de marzo de 1985, que ha reordenado el funcionamiento de la Comisión de Infecciones en los centros del INSALUD, se ha solicitado al tramitar esta queja el máximo de interés para una cuestión que se considera trascendente para los derechos de los enfermos.

Como se hizo ver a la Dirección General del INSALUD a propósito de la tramitación aún inacabada de esta queja, se tiene la intención de seguir en 1986 los indicadores disponibles sobre la secuencia de infecciones en ciertas áreas hospitalarias de gran riesgo: Quemados, Urología, traumatología, Unidades Neonatales, etc., donde los actuales índices son muy destacados.

4.10. Desigualdad en el reintegro del fármaco Tigason

La queja número 10.454/85, aún en trámites, nos plantea un interesante supuesto de posible trato desigual sobre una prestación farmacéutica que parece, en principio, contraria al principio de igualdad de todos en el ejercicio del derecho a la protección de salud.

Ha sido la propia Inspección de Farmacia del INSALUD la que admitió que a este fármaco acceden de forma gratuita los beneficiarios de la Seguridad Social en Cataluña, mientras en el Area de gestión del INSALUD que corresponde al resto del territorio nacional, excepto Andalucía, el asegurado tiene que soportar un canon moderador elevado por cada envase. En ese concepto, el promovente de esta queja pagó el pasado año, en Galicia, donde reside, 74.328 pesetas.

4.11. Las suplencias del personal de enfermería

En algunas áreas sanitarias, las Auxiliares de Enfermería se quejan de escasa transparencia en el sistema de concesión de suplencias (por enfermedad y permisos oficiales) en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. La queja número 2.033/84, formulada ante la Dirección Provincial del INSALUD de León, ofreció una positiva respuesta que hemos sugerido que sea extensible a otras Areas. Otorgar estas suplencias que son evaluadas como méritos en los concursos oficiales de vacantes, ha de hacerse con garantías de transparencia y respeto al orden de peticiones, sin acepción de personas. Así lo hizo ese centro directivo tras un acuerdo formal con las Centrales Sindicales representativas del sector.

4.12. Límite de edad de la atención pediátrica

La Dirección General de Planificación Sanitaria acoge de manera alentadora nuestra recomendación de que se

prolongue a los catorce años la edad límite de atención pediátrica. Las razones que abordan esta posición no son sólo técnicas, sino también se refieren a la intimidad del niño, si es internado en unidad hospitalaria de adultos, con más de una cama. La respuesta de dicho centro expresa la decisión de solucionar el asunto a nivel hospitalario. Pero contiene los estudios que se hacen para resolverlo a niveles extrahospitalarios donde existen condicionantes técnicos que lo hacen más complejo (diseño de cargas asistenciales, distribución capitativa de plantillas, entre otros). Y anuncia la aplicación progresiva de este sistema al nivel de atención primaria en coordinación con el INSALUD.

En el escrito posterior, la Dirección General de INSALUD comunica la reciente puesta en marcha de una experiencia piloto de ampliación a catorce años de edad pediátrica en Asturias, dentro del nuevo modelo de atención primaria en centros de salud.

4.13. Funcionamiento de las Comisiones de arbitraje del consumo que prevé el artículo 31 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios

La tramitación de la queja número 9.03 1/85 nos ha llevado a exponer a la Secretaría General para el Consumo la necesidad de desarrollar el citado artículo 31 de la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que regula los órganos de arbitraje en materia de consumo como forma alternativa de resolver los conflictos. La tramitación de esta queja aún está abierta.

5. Problemática general del área

Se hace en este apartado una exposición final a modo de balance de los problemas más comunes analizados en este área.

No se expone problemática alguna originada desde las Administraciones Públicas de la Sanidad y el Consumo porque se ha comprobado su espíritu de colaboración, la rapidez en exponer los criterios oficiales y la diligencia en atender las quejas en la mayoría de las ocasiones.

Hay que significar que tras los problemas que a continuación se resumen se subyacen casos que han sido admitidos en general con el carácter formal de quejas, de acuerdo con la Ley Orgánica por la que nos regimos. No obstante, en todas las ocasiones en que se ha decidido no admitir la pretensión, porque no se ha detectado irregularidad en la actuación de las Administraciones Públicas, la contestación que se ha ofrecido ha sido siempre suficientemente motivada, informando al promovente sobre los fundamentos legales de actuación de aquéllas y ofreciéndole siempre una orientación útil para solucionar su problema, o al menos una alternativa, que responda a su necesidad de ayuda.

En un Area como la de Sanidad y Consumo, donde se plantean, por otra parte, problemas de orden social, con frecuencia urgentes, hay que actuar con medidas rápidas de canalización de soluciones, por imperativos de la propia emergencia sanitaria, en supuestos que excluiría una interpretación estricta del ordenamiento por la cual nos regimos.

5.1 - Reconocimientos médicos de la capacidad laboral de las entidades gestoras de la 5. 5.

5.1.1 - Unidades de valoración médica de incapacidades laborales

Durante 1985 se han continuado recibiendo una serie de quejas que plantean como factor común el que al ser revisada la situación de invalidez del reclamante por dichas Unidades o al solicitar la calificación médica de la misma, los actos clínicos determinantes son en opinión de los que se siguen superficiales o escasamente probados.

5.1.2. Reconocimiento y control de la incapacidad laboral transitoria y de la invalidez provisional

Es comprensible que se evalúe el absentismo laboral y explicable que se hayan impulsado programas para su control Pero nos llegan, como se dijo, quejas en las que estos controles médicos por las Inspecciones Médicas del INSALUD y otros Entes Gestores resuelven determinar el cese en la situación de ILT, sin que el acto médico esté supuestamente contrastado para que se garanticen los derechos del trabajador.

5.2. Acceso a las prestaciones sanitarias de la 5. 5.

5.2.1 - Prestaciones sociales reguladas por el artículo 108 de la Ley General de la 5. 5.

Durante 1985 han continuado llegando a nuestra Institución quejas de familias necesitadas que detectan retrasos en que se les reintegren las cantidades adelantadas por ellos, con no poco sacrificio para sus débiles economías; sobre prótesis quirúrgicas fijas y ortopédicas permanentes y temporales, así como la renovación de las mismas y vehículos para aquellos inválidos cuya situación lo aconseja. Igualmente, otros casos derivan del hecho de que un año más haya quedado sin respaldo económico en los presupuestos de las Entidades Gestoras, el acceso a ciertas prótesis y aparatos que precisan y que les resultan excesivamente costosos, dejando vacío de contenido el párrafo final del citado artículo 108 de la Ley General de la Seguridad Social.

5.2.2. Acceso a determinadas prestaciones farmacéuticas

En la Institución se han recibido reclamaciones de asegurados a los que le era difícil acceder a ciertos fármacos y productos sanitarios. Se pueden mencionar, entre otros, la dispensación de productos con hormona del crecimiento humano, algunos medicamentos de origen extranjero no comercializados en España; algunos fármacos en los que se aprecian diferencias en el acceso y costes para el usuario entre CC. AA. y Organismos de gestión.

5.3. Problemas económico-sanitarios

5.3.1 - Reintegro de gastos por uso de medios ajenos a la S. Social

Han continuado en diversas quejas planteándose ante nuestra Institución el problema ya referido en los Informes de 1983 y 1984 sobre la necesidad de que se amplíe en el Reglamento de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social de 1967 el número de supuestos de reintegro de gastos por el uso de medios ajenos, en que el mismo es autorizado.

Tales supuestos, a la luz de la experiencia recogida en la Institución son básicamente los siguientes:

a) Aquellos en que el uso de medios clínicos ajenos obedece a supuestos errores médicos de los servicios propios del sistema de Seguridad Social.

b) Los que obedecen a excesivas demoras en poder ser asistidos por los servicios hospitalarios propios.

c) Los subsiguientes a la atención en hospitales psiquiátricos no pertenecientes a la Red Asistencial del Sector Público en las circunstancias que se prevé en el artículo 19 del mencionado Reglamento de Asistencia Sanitaria.

5.3.2. Retraso en abonar cantidades devengadas a los acreedores de las Entidades Gestoras de las prestaciones sanitarias

Las Entidades Gestoras de la prestación sanitaria no poseen autonomía financiera, estando las fuentes de financiación de las prestaciones en otros organismos. En esta época de crisis socio-económica persistente, acuden a nuestra Institución no pocos industriales proveedores (Laboratorios farmacéuticos, Centros Hospitalarios concertados, empresas de transporte de enfermos, servicios sanitarios privados con contrato de servicios, empresas constructoras, etc.) que se quejan de retrasos en percibir las cantidades devengadas por sus servicios. Plantean el problema en ocasiones acuciantemente, al peligrar incluso por culpa de esos retrasos en el cobro de facturas, su supervivencia como empresas e indirectamente el empleo de muchas personas.

5.3.3. Transporte sanitario y dietas a desplazados

Sobre esta cuestión, como se indicó en el Informe de 1984, continúa incidiendo también la crisis socio-económica. Y ello hace difícil que se puedan arbitrar soluciones eficaces a corto plazo. Pero debemos hacer constar que siguen llegando quejas en estos dos órdenes de prestaciones deficitarias:

— Las autorizaciones gratuitas de transporte de enfermos, muy frecuentes entre provincias desigualmente dotadas de recursos asistenciales, o en ciertos colectivos como los enfermos renales y los cancerosos.

— Las insuficientes dietas que perciben los desplazados.

5.4. Problemas derivados de la ordenación asistencial sanitaria

5.4.1. Hospitales de crónicos

Se ha detectado durante 1985 un incremento en la necesidad de disponer recursos para la atención al enfermo

crónico, por escasez de Hospitales destinados a este tipo de asistencia, denominados Hospitales de servicios mínimos.

Está contrastado que dicha alternativa, en combinación con la hospitalización a domicilio y la llamada hospitalización de día, son técnicas de gestión avaladas por su interés práctico y por ser menos costosas, y están aún prácticamente en embrión en la inmensa mayoría de nuestras áreas sanitarias.

5.4.2. Listas de espera

Se ha seguido recibiendo, como se ha dicho, durante 1985 un cierto número de quejas que plantean directamente el retraso en ser asistidos, tanto en consultas externas como en la práctica de una exploración auxiliar complementaria de la que depende un diagnóstico (radiografías; análisis especiales, TAC, ecografías, hemodinamia circulatoria, etc.) y, sobre todo, en ser intervenidos quirúrgicamente de algunas especialidades muy características.

5.4.3. Problemas de enfermos especiales

Se han seguido planteando ante la Institución demandas de algunos grupos de enfermos de patología especial. Nos referimos concretamente a las necesidades de diálisis a domicilio de los enfermos renales; a la petición que, pese a los progresos detectados, se siguen haciendo para incrementar la eficiencia de los trasplantes de órganos; o los problemas que suscitan ciertas patologías, como ha ocurrido con los afectados por la enfermedad de Duchenne; o las dificultades que en la práctica han condicionado la sustitución de la coordinadora general para la atención a los enfermos de Síndrome Tóxico y el progresivo paso de la atención en un Hospital de Madrid al colectivo de enfermos de melanoma.

Es digna de resaltarse la necesidad de dotar de recursos a ciertos colectivos como los ancianos; mientras defectos de planificación han determinado que estén infrautilizados los Hospitales materno-infantiles, no acomodados a nuestros indicadores demográficos maternos y de población infantil enferma.

En los meses finales del año se han planteado ante la Institución las demandas de los enfermos de litiasis renal, no tributaria de tratamiento quirúrgico y a cuyos enfermos los propios especialistas del sistema de seguridad social les indican que la única forma de alcanzar la curación es el tratamiento con litotripsia de los cálculos renales, con choque de ondas ultrasónicas; y tropiezan con la carencia de esta técnica en las entidades gestoras de la Seguridad Social.

5.4.4. Los casos de presunta mala práctica profesional

Se detectó un cierto número de quejas que tienen en común denunciar supuestos casos de errores diagnósticos y terapéuticos, seguidos o no de resultados graves.

Como se señaló anteriormente, algunos de ellos se refieren a sucesos acontecidos hace muchos años; en otras lo único que se aprecia es que no ha fluido debidamente la necesaria información previa al enfermo o a sus familiares, del nivel de riesgo que conllevaba el acto médico en cuestión.

En otras ocasiones los temas han sido objeto de denuncia,

actuaciones y diligencias jurisdiccionales sobre las cuales han recaído ya resoluciones firmes; otros, en fin, han determinado que es conveniente que las Inspecciones Sanitarias actúen en estos supuestos extendiendo su acción tutelar a los enfermos y familiares; y se aprecia incluso la necesidad, a veces, de que aunque no se depuren responsabilidades de orden penal, se analicen supuestos de responsabilidad civil, contractual y extracontractual, y también de responsabilidades objetivas a las que se refieren los artículos 40 de la LRJAE y 106 CE, siendo necesario que se informe a estos usuarios sobre las posibles acciones a su disposición, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

5.4.5. La calidad de la atención sanitaria prestada

Algunas quejas relacionadas con problemas de infecciones hospitalarias y masificación de la asistencia, han permitido volver a considerar la necesidad de que se extreme lo ordenado en materia de funcionamiento de las Comisiones de control de la calidad asistencial. En esta línea están algunas de las actuaciones de oficio que se han realizado con ocasión de supuestas carencias asistenciales, de los que hemos tenido conocimiento por los medios de comunicación social.

5.4.6. La circulación de enfermos entre las diversas Comunidades Autónomas.

Durante 1985 se ha detectado, por primera vez, la cuestión que se suscita por el hecho de que las distintas Comunidades Autónomas vayan progresivamente asumiendo competencias asistenciales, de tal forma que enfermos que venían siendo asistidos en Centros hospitalarios de acreditada atracción por su alto nivel de recursos, se ven obligados a renunciar al médico y al centro que hasta entonces venía prestandole atención.

El problema es de importancia, dado que la distribución de camas y de recursos asistenciales en España es muy desigual.

5.4.7. Complementariedad de los centros y servicios concertados.

Los criterios que para economizar costes asistenciales se están siguiendo junto con el incremento de la rentabilidad de los recursos propios de la Seguridad Social (mayor tasa de ocupación, acortamientos de las estancias medias, mejores índices de rotación, etc.), hacen que se detecte una utilización cada vez menor de los centros y servicios concertados para los que rigen criterios de complementariedad y uso subsidiario. Los afectados han promovido sus lógicas reclamaciones ante nuestra Institución.

5.5. Problemas de salud pública

Siguen incidiendo en el Área, en 1985, quejas en esta materia, entre las que se destaca los problemas de salud veterinaria, el control del uso del tabaco en lugares públicos y la alta incidencia en nuestro medio, como ya se apuntó en informes anteriores, de enfermedades susceptibles de control

eficaz, como es el sarampión, rubeola, tuberculosis, brucelosis y las toxiinfecciones por alimentos.

5.6. Problema de atención farmacéutica

Han seguido llegando durante 1985 a la Institución algunas quejas que plantean la necesidad de una nueva ordenación en la instalación de oficinas de Farmacia y otros derivados del registro, precios, prescripción y dispensación de fármacos, etc.

5.7. Problemas del personal sanitario

Más de la mitad de las quejas que se reciben en el Area se refieren a problemas de personal sanitario de muy diverso orden.

a) Llegan, en primer lugar, las cuestiones que afectan a los colectivos, muy nutridos de profesionales desempleados del sector (médicos, farmacéuticos, personal de enfermería, veterinarios, psicólogos, etc).

La promulgación durante 1985 de una Ley y su correspondiente Reglamento sobre Incompatibilidades para el personal de la función pública, ha repercutido en amplios sectores sanitarios y ha originado igualmente, la llegada de no pocas quejas.

b) Sigue originando problemas el sistema de acceso a las especialidades sanitarias, no solamente por el sistema MIR, sino por las vías de especialización ajenas al mismo, como es el caso de los médicos becarios formados en servicios hospitalarios especializados distintos del MIR. También debemos resaltar las quejas derivadas de la integración de los Técnicos de Formación Profesional de 2.º Grado, en los servicios auxiliares de los hospitales. E igualmente los que tienen su origen en los lógicos deseos de promoción superiores al del nivel por el cual se integraron en los centros.

c) Es digno de citarse la necesidad de que se agilicen los expedientes disciplinarios a este personal con respecto a principios, como es el de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de la sanción. E igualmente, la resolución de los expedientes puramente administrativos previos a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa o laboral, según los supuestos.

d) Otras quejas plantean situaciones que tienen su origen en supuestas discriminaciones, al retribuir económicamente de forma diversa a colectivos de función similar, como ocurre con el personal de enfermería o los funcionarios administrativos de las Instituciones Sanitarias, lo que crea desigualdades geográficas o tratamiento diverso de grupos que desempeñan funciones análogas.

e) Como se dijo, existen quejas motivadas por retrasos en las convocatorias de los concursos y medios de provisión de las vacantes que se producen, especialmente en materia de plazas médicas y, concretamente, en el medio rural.

f) Otras veces, como ya se ha señalado, se dirigen a nuestra Institución personas que denuncian que el sistema de selección para la provisión de plazas no respeta de forma suficientemente clara sus garantías de seguridad jurídica. Nos referimos expresamente a la selección de las suplencias consideradas como mérito de las auxiliares de clínica o el

sistema de exámenes prácticos en los ejercicios finales de los concursos-oposición para la adjudicación de plazas médicas en los hospitales jerarquizados.

g) Finalmente, deben ser citados los problemas derivados de la progresiva acomodación a las nuevas directrices de atención primaria, que afectan a la incorporación de los profesionales a los centros de salud y a temas de tanta entidad como la jornada de trabajo de los sanitarios en el medio rural, la reforma en curso de la asistencia urgente y la incorporación de los profesionales en las áreas suburbanas a los nuevos centros de salud.

5.8. Problemas derivados del consumo

Continúan recibándose en esta Institución relativamente pocas quejas directamente relacionadas con los derechos de los consumidores y usuarios. Durante el año que nos ocupa se han promovido algunas, entre las que destacan las que se relacionan con los servicios que prestan las academias y centros de enseñanza por correspondencia; la necesidad de que se desarrollen los mecanismos que prevé la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en materia de arbitraje como forma de resolver conflictos; el empleo de diferentes idiomas en la información que se ofrece a los consumidores; el control de colorantes y aditivos y la necesidad de que se desarrollen los medios de arbitraje en materia de consumo.

VIII. AREA DE SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR SOCIAL

1. Introducción

Durante el año 1985 se han recibido en el Area de Seguridad Social y Bienestar Social 2.462 quejas, que sumadas a las 8.902 correspondientes a 1983 y a las 3.640 de 1984, alcanzan la elevada cifra de 15.004 a lo largo de los tres primeros años de funcionamiento de la Institución.

La actividad desarrollada durante el primer semestre del año 1985 se centró fundamentalmente en la contestación de las quejas remanentes del año anterior y en el inicio de la tramitación de las nuevas quejas, susceptibles de admisión. Al comienzo del segundo semestre pudo empezarse la tramitación ante los órganos administrativos de las quejas recibidas a lo largo del año 1985.

La aprobación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social supuso una carga de trabajo adicional no sólo por la necesidad de analizar su contenido a la vista de las varias solicitudes de recurso de inconstitucionalidad recibidas, sino por la recepción de quejas individualizadas en las que los reclamantes planteaban su situación particular, dimanante de las modificaciones operadas por el citado texto legal.

El examen de las quejas recibidas a lo largo del año confirma la tendencia general, ya observada durante los dos años anteriores, de que la mayoría de las reclamaciones se refieren a problemas relativos a los distintos Regímenes que integran el Sistema de Seguridad Social, y primordialmente a las prestaciones que componen la acción protectora de

aquéllos. En términos comparativos, las quejas relativas a los mecanismos asistenciales de protección social, tanto en lo que se refiere a las prestaciones económicas, como a las ofrecidas en forma de servicios, representan un número muy inferior, lo que no obsta ciertamente a la gravedad de los estados de necesidad que se exponen en muchas de estas reclamaciones.

Si se atiende a la naturaleza de las prestaciones, son las de carácter económico las que originan el mayor número de quejas, tanto en el ámbito del Sistema de Seguridad, como en el de los mecanismos no contributivos. Dentro de éstas, ocupan un lugar destacado las pensiones de los distintos Regímenes del Sistema de Seguridad Social. Por el contrario, se reciben una cantidad de quejas notablemente inferior en relación a las prestaciones técnicas, siendo los problemas relativos a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social los que destacan sobre el resto. En cuanto a los servicios sociales, y siempre dentro de la cantidad relativamente pequeña, en términos relativos, de quejas que hacen referencia a los mismos, son las cuestiones relativas a las Residencias de Pensionistas las que ocupan el lugar más destacado, planteando de modo singular el problema de las solicitudes de ingreso no atendidas por falta de plazas.

2. Actuaciones e investigaciones realizadas y sus resultados

2.1. Quejas tramitadas ante la Administración con resultado favorable

Queja número 480/83. Tarjeta de asistencia sanitaria por desplazamientos temporales

En el informe correspondiente al año 1983 se hizo referencia a esta queja, en la que se expresaban los problemas de un pensionista de ochenta y cinco años, desplazado al lugar de residencia de un hijo suyo, para proceder a la renovación del talonario de volantes de asistencia sanitaria por desplazamientos temporales, ya que la misma tan sólo le fue ampliada por un mes.

En dicho informe se especificaba asimismo que el Instituto Nacional de la Seguridad Social había comunicado que se estaba estudiando la modificación de las normas sobre la emisión de la referida tarjeta, dando mayores facilidades a los beneficiarios.

Concordantemente con ese anuncio, la Circular 25/1985, de 11 de septiembre, de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, ha procedido a dictar normas sobre asistencia sanitaria a beneficiarios desplazados de su residencia habitual.

Queja número 20013/83. Error en la aplicación de la mejora de pensión de jubilación correspondiente al año 1983

La queja fue formulada por un familiar de la persona directamente interesada, al haber fallecido ésta. En el escrito se ponía de manifiesto que la cuantía de la pensión percibida por su titular era inferior a la que le correspondía.

Admitida a trámite dicha queja, se inició la preceptiva investigación sumaria e informal ante la Entidad competente

de la Seguridad Social.

En el informe emitido al respecto, se puso de manifiesto el error padecido en la aplicación de la revalorización correspondiente al año 1983, al haberse asignado un importe de 2.845 pesetas mensuales, cuando realmente la cuantía era de 3.250 pesetas.

De acuerdo con ello, se dieron instrucciones a la Dirección Provincial competente, a efectos de reconocer las diferencias de pensión.

Queja número 20.808/83. Percepción de prestaciones reconocidas en el año 1978.

El interesado planteaba en su queja la falta de abono de las prestaciones de incapacidad laboral transitoria, como consecuencia de accidente sufrido el 18 de noviembre de 1977.

Teniendo en cuenta que la empresa, en la que había prestado servicios, no tenía formalizada la protección de las contingencias de accidentes de trabajo, se interpuso demanda ante Magistratura de Trabajo, a efectos de determinar la responsabilidad en orden a las prestaciones.

En la sentencia dictada, se condenó a la empresa a satisfacer al interesado la cantidad de 131.250 pesetas y subsidiariamente, caso de insolvencia, declarada judicialmente, de la misma, al hoy extinguido Fondo de Garantía; todo ello sin perjuicio de las obligaciones legales del también desaparecido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo.

A la vista de lo alegado por el interesado, se inició investigación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ya que en el momento de formalización de la queja no había percibido la cantidad indicada.

En los informes emitidos por el citado Instituto se han puesto de manifiesto las incidencias habidas en el caso, así como las comprobaciones efectuadas, a efectos de conocer la declaración de insolvencia de la empresa y evitar la duplicidad en la percepción de las prestaciones.

Una vez realizadas dichas comprobaciones, se ha satisfecho la referida cantidad de 131.250 pesetas al interesado.

Queja número 24.425/83. Sobre investigación de la paternidad

La interesada exponía en su queja qué había promovido ante un Juzgado de Primera Instancia una acción para que se declarase la paternidad del demandado, respecto de su hija. En el proceso se acordó la práctica de la correspondiente prueba en orden a la investigación de dicha paternidad.

La dificultad estribaba en que para disponer del análisis biológico, el Departamento de Medicina Legal de la Universidad Complutense de Madrid exigía el pago anticipado de 90.000 pesetas. La interesada carecía de la cantidad y había sido declarada pobre en sentido legal, por resolución de dicho Juzgado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó del excelentísimo y magnífico Rector de la Universidad Complutense de Madrid una decisión relativa a la situación individual que sirviera para abrir un cauce de solución a los casos similares

que se pudiesen plantear en el futuro, contribuyendo de esta forma a la garantía del beneficio de justicia gratuita proclamado por el artículo 119 de la Constitución española.

Transcurrido con exceso el plazo máximo de quince días para la cumplimentación del informe, se procedió a instar nuevamente del excelentísimo y magnífico Rector de la Universidad Complutense de Madrid que cursase las instrucciones pertinentes para el envío, sin demora, del informe solicitado.

El informe fue remitido a esta Institución al cabo de más de catorce meses desde que se procedió a solicitar el mismo, haciéndose constar esta excesiva tardanza en el informe correspondiente al año 1984. En la contestación, se señalaba que la Escuela de Medicina Legal realizaba, entre otra serie de prestaciones y trabajos para la Administración de Justicia, el de la investigación de la paternidad, a petición de los interesados y a través de los Juzgados de la 1.ª Instancia. Su realización origina unos gastos, principalmente en reactivos de importación, extraordinariamente caros, que la Universidad no puede sufragar, por carecer de capítulo presupuestario para ello, habiendo sido necesario, en consecuencia, establecer una tasa, fijada por la Junta de Gobierno en 90.000 pesetas. Se añadía que no podían efectuarse los trabajos sin el correspondiente abono de la tasa.

Por último, se aludía a la existencia de negociaciones con el Ministerio de Justicia, a fin de que éste último se hiciera cargo de los gastos ocasionados por los trabajos realizados por la Escuela de Medicina Legal en la materia.

A la vista del informe de la Universidad Complutense, se procedió a dirigir comunicación al Ministerio de Justicia, el cual, en su respuesta, señalaba que el problema, tal y como estaba suscitado, podría suponer un quebranto del principio de gratuidad de la Justicia, proclamado en el artículo 119 de la Constitución e implicar, en principio, una denegación de justicia para quien ha obtenido el beneficio en la forma legalmente establecida.

Se indicaba asimismo que el Instituto Nacional de Toxicología, dependiente del Ministerio de Justicia, disponía de los medios materiales y humanos necesarios para la práctica de los análisis biológicos dirigidos a la investigación de la paternidad, análisis que viene practicando regularmente a instancia de los Juzgados y de modo gratuito para aquellos que tienen a su favor el derecho de justicia gratuita.

Por último, ha de señalarse que el Consejo General del Poder Judicial ha dirigido Circular a los Presidentes de las Audiencias Territoriales, recordando la posibilidad de utilizar los Servicios del Instituto Nacional de Toxicología, a efectos de las pruebas de investigación de la paternidad en los casos en que el reclamante goce del beneficio de justicia gratuita.

Queja número 27.852/83. Falta de ejecución de sentencia

El interesado se dirigió a la Institución poniendo de manifiesto que la pensión de jubilación que percibía con cargo al Régimen Especial de Trabajadores Ferroviarios, fue excluida de los complementos de mínimos correspondientes al serle reconocida otra pensión de jubilación del Régimen General, y sobrepasar la suma de ambas la cuantía mínima establecida para el año 1982.

Posteriormente, adjuntaba copia de Sentencia de

Magistratura de Trabajo, estimando la demanda del reclamante contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y contra la RENFE, declarando que las prestaciones de jubilación del Sector Ferroviario deben respetar el mínimo garantizado, consolidado hasta la fecha en que se produjo su concurrencia con la otra pensión, y reconociendo el derecho del actor a percibir la mencionada pensión con respecto del mencionado concepto.

Siendo firme dicha Sentencia y no habiendo sido ejecutada, se solicitó informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que a la vista de la comunicación, señaló que se había procedido a la oportuna regularización y al abono de las diferencias resultantes.

Queja número 32.472/83. Ingreso en un Centro de atención a personas minusválidas

Se dirigió a esta Institución el ex-Secretario del Tribunal Tutelar de Menores de una provincia relatando que un niño de dos años, deficiente mental profundo y ciego, hijo de una mujer de diecisiete años, internada en una Residencia del Patronato de Protección de la Mujer, se encontraba abandonado a su suerte, ya que sus abuelos no se hacían cargo de él y los distintos organismos a los que han acudido no pueden acogerle, dadas las minusvalías del niño.

Iniciadas las actuaciones oportunas en relación con el caso y realizadas diversas gestiones ante diversos Centros que pudieran admitir al niño, fue preciso optar por un Centro Privado, ya que los Centros Públicos se encontraban desbordados por la demanda de solicitudes de ingreso.

En la actualidad, y después de gestionar por diversas vías la financiación del coste del internamiento, el niño se encuentra recibiendo los cuidados y atenciones en una Institución, colaborando económicamente para dar solución al problema, la Junta de Andalucía y la Organización Nacional de Ciegos.

Queja número 3.292/84. Falta de percepción de asignación de protección a la familia por cónyuge

Exponía el reclamante que se le adeudaban veintiocho mensualidades de la asignación de protección a la familia por cónyuge.

Admitida la queja a trámite, las actuaciones finalizaron con el abono al trabajador de las mensualidades reclamadas.

Queja número 3.920/84. Abono de prestación devengada y no percibida

La interesada exponía en su escrito de queja la falta de abono de prestación, correspondiente al mes de diciembre de 1981, de una hermana suya, que tenía la condición de pensionista de vejez del 50W, y cuyo fallecimiento se había producido en el mes indicado.

A la vista de las razones alegadas, se inició la investigación pertinente ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social. En el informe emitido por la correspondiente Dirección provincial de la Entidad mencionada, se señalaba que, en su momento, la prestación solicitada fue resuelta favorablemente, siendo anulado

posteriormente el recibo, al haber sido devuelto el mismo.

Como consecuencia de la actuación de la Institución se ha procedido a rehabilitar el recibo de la mensualidad dejada de percibir, siendo abonado su importe en el domicilio actual de la reclamante.

Queja número 4.436/84. Falta de resolución expresa sobre reclamación previa

El interesado había participado en unas pruebas de selección de personal laboral, convocadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales. Siendo suspendido en la prueba teórica, presentó la oportuna reclamación sin obtener respuesta alguna.

Por la Entidad Gestora se contestó a la comunicación de esta Institución, en el sentido de que se había facilitado a los reclamantes, por parte de los miembros del Tribunal seleccionador, una contestación verbal, y tras admitir, conforme a las consideraciones efectuadas en la solicitud de informe, que la información así suministrada no excluía el deber de dictar una resolución expresa, anunciaba que se procedía a adoptar las medidas pertinentes para la notificación al reclamante.

Queja número 4.469/84. Exigencia del pago de cuotas en descubierto al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, por periodos no procedentes.

Al interesado se la había efectuado notificación por falta de alta en el Régimen Especial, acompañándole el correspondiente Boletín de Cotizaciones, por parte de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social competente, e indicándole que deberla efectuar las correspondientes cotizaciones de 11/1979 a 1/84.

A la vista de la documentación aportada por el reclamante y las razones alegadas en su queja, se procedió a la admisión formal de la misma, iniciándose investigación ante la Tesorería General de la Seguridad Social.

En el informe emitido por el indicado Servicio Común se señalaba que en ningún caso el alta y, en consecuencia, las cotizaciones se podían retrotraer a noviembre de 1979, ya que el interesado cumplió dieciocho años en marzo de 1981, mes en que correspondía la inclusión obligatoria en el Régimen Especial de Autónomos.

Como consecuencia de todo ello, se ponía de manifiesto que el propio interesado se personara en la Tesorería Territorial, a efectos de justificar sus alegaciones y, de esta forma, dar solución al problema planteado.

Queja número 4.476/84. Suspensión del abono de una pensión de invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

El reclamante manifestaba en su escrito de queja la falta de percepción de mensualidades de pensión de invalidez del SOVI, la cual le había sido reconocida en abril de 1980.

También planteaba la falta de resolución del recurso de alza interpuesto contra el acuerdo aprobatorio inicial, al estar en desacuerdo con la cuantía de pensión asignada.

A efectos del esclarecimiento de los hechos alegados, se

admitió la queja, solicitando informe al respecto ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Por parte del citado Instituto se dio cumplimiento a lo solicitado, detallando las circunstancias que habían concurrido en el caso, tanto en lo relativo al recurso de alza, como en la anulación de los recibos de la pensión reconocida.

También se señalaba que se había padecido error en la anulación del pago de la pensión, por lo que se procedía a darle de alta nuevamente en el abono de la misma, liquidándole los correspondientes atrasos, que ascendían a 108.500 pesetas.

Queja número 5.151/84. Error en base reguladora y fecha de efectos de pensiones de viudedad y de orfandad

La interesada exponía en su escrito que no estando de acuerdo con la liquidación de las mensualidades correspondiente a su pensión de viudedad había formulado reclamación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social sin que hubiera recibido contestación por parte del mismo.

Tramitada la queja, se comprobó que en los expedientes de viudedad y de orfandad había existido error tanto en la base reguladora tenida en cuenta, ya que la misma no coincidía con la de la pensión de invalidez del causante, como en la fecha de efectos económicos de la pensión, procediéndose por el mencionado Instituto a la correspondiente revisión de oficio de ambos extremos.

Queja número 5.420/84. Falta de ejecución de Sentencia

Por Sentencia de la Magistratura de Trabajo, se declaró a favor del esposo, ya fallecido, de la reclamante el derecho a que su expediente de jubilación fuese revisado, computándose al efecto los años 1936 a 1941, en que estuvo separado del servicio como consecuencia de expediente de responsabilidad política. Ya en trámite de ejecución se requirió al Instituto Nacional de la Seguridad Social que procediese a la regularización de la pensión y al pago de atrasos, sin que tal ejecución se hubiera llevado a cabo hasta la fecha en que el interesado se dirigió a la Institución.

Por su parte, la Entidad Gestora comunicaba que fue al recibir el requerimiento de la Magistratura cuando tuvieron la primera noticia sobre el asunto litigioso, toda vez que por error, la demanda se había dirigido a la Mutualidad Laboral de Transportes y Comunicaciones, entidad ya extinguida, razón por la que no procedía la ejecución de la Sentencia, al no haber sido parte en el juicio. Sin embargo el INSS a la vista del escrito de tramitación, considerando que se trataba de un error en el planteamiento de la acción judicial por el interesado, que no obsta a la validez de los supuestos de fondo, y por razones de economía procesal, sugirió la nueva tramitación de la prestación dando órdenes a la correspondiente Dirección Provincial para la más pronta resolución del expediente.

Queja número 5.751/84. Error en el pago de la aportación económica en favor de una hija disminuida psíquica

La interesada solicitó, en julio de 1984, que la aportación económica en favor de su hija, deficiente psíquica, le fuera

abonada a ella, por haberse separado de su marido, que era quien venía percibiéndola.

En un primer informe, el Instituto Nacional de Servicios Sociales, afirmaba que, desde septiembre de 1984, en que había sido mecanizado el expediente, la citada prestación era abonada a la reclamante.

Dado que tal información no coincidía con los antecedentes en poder de la Institución, se solicitó un informe complementario, y, tras las oportunas comprobaciones, se reconoció que «... se habían producido algunos problemas por parte de los servicios informáticos de este Organismo, en cuanto se refiere a la variación de cambio de perceptor de la mencionada prestación, ya que se han seguido emitiendo los recibos a nombre de antiguo perceptor, pese habersele reconocido el derecho a, su esposa...».

Finalmente se comunicaba que se habían realizado las gestiones necesarias para asegurar que el recibo correspondiente a enero de 1986 se emita a nombre de su actual titular, procediéndose al abono a la misma de los atrasos impagados.

Queja número 6.137/84. Prestación devengada y no percibida

Alegaba la reclamante que la mensualidad de la pensión de viudedad correspondiente al mes en que falleció su madre (enero de 1981) fue percibida por ella misma en virtud de una autorización de cobro, y posteriormente, tuvo que devolverla por indicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Una vez efectuada la devolución, solicitó ante la Entidad Gestora el abono de su importe sin obtener respuesta alguna a pesar de haber transcurrido más de tres años.

En relación con esta queja, el mencionado Instituto, en su preceptivo informe, comunicaba que la mensualidad reclamada, así como las diferencias correspondientes al período de 1-10-80 a 31-1-81, fueron puestas al cobro con posterioridad al fallecimiento de su beneficiaria, concluyendo a continuación que: «... al haberse omitido, por error, la comunicación a la interesada de su derecho a la percepción, como prestación devengada y no percibida, de la cantidad anteriormente mencionada, motivó su anulación por incomparecencia al cobro». Y se añadía que «al haberse comprobado este último extremo... se ha procedido a su rehabilitación, ordenándose el oportuno pago...»

Queja número 6.425/84. Demoras y errores de tramitación en expedientes del Plan Unificado de Ayudas Públicas a Disminuidos

Se dirigió a la Institución el padre de un minusválido gravemente afectado, dependiente, para respirar, de un «pulmón de acero», exponiendo la excesiva tardanza, así como otras irregularidades del procedimiento de tramitación de ayudas a minusválidos por parte de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Trasladada la queja a la mencionada Entidad Gestora, se remitió un primer informe sumamente contradictorio e injusto con el reclamante, a quien se pretendía trasladar gran parte de

la culpa, tanto en las excesivas demoras como en el resto de irregularidades procedimentales puestas de manifiesto, lo que originó una nueva solicitud de informe complementario, en relación con los diversos puntos controvertidos en la primera comunicación.

En este segundo informe, la Dirección General del INSERSO, tras reconocer las diversas contradicciones del primero, venía a justificar las anomalías denunciadas por el interesado fundamentalmente en tres puntos: a) la objetiva dificultad de gestión económico administrativa del Plan de Ayudas Públicas a Disminuidos, por su carácter graciable; b) la clara superación del presupuesto asignado a la Dirección Provincial a que se refería la queja, en relación con el gran número de demandantes de ayuda; c) la insuficiencia de personal en la citada Dirección Provincial, sobre todo en relación con la proporción personal/beneficiarios existentes en otras provincias.

El informe concluía anunciando el establecimiento de diversas medidas de agilización de la gestión de cara, fundamentalmente, a eliminar los retrasos existentes: aprobación de un sistema de tramitación anticipado, simplificación del procedimiento interno, anticipación de los pagos de las subvenciones, ampliación de plantillas y formación y actualización del personal.

Quejas números 7.639/84 y 12.569/84. Denegación de pensiones de viudedad

Se trataba en ambos casos de la denegación de pensiones de viudedad por no acreditar el requisito de convivencia, ni separación judicial con declaración de inocencia.

Estimando aplicable, en ambos supuestos, lo previsto en la Norma Tercera de la Disposición Adicional 10. de la Ley 30/1981, de 7 de julio, se solicitó el preceptivo informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que en su contestación señalaba la posibilidad de que las interesadas pudieran solicitar nuevamente la pensión de viudedad o, en su caso, la revisión de la ya tramitada, a efectos de que se les reconociera la correspondiente pensión al amparo de la norma antes aludida.

Queja número 8.096/84. Falta de resolución de una reclamación formulada en demanda de abono de prestaciones de invalidez provisional

El interesado planteaba en su escrito de queja que había efectuado reclamaciones ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social competente, como consecuencia de que no le habían sido satisfechas las prestaciones de invalidez provisional, correspondientes a los meses de enero a mayo de 1980, sin que se hubiera resuelto ninguna de ellas.

Considerando que la queja reunía los requisitos para su admisión formal, se solicitó el preceptivo informe de la Entidad Gestora, la cual, en su contestación, señalaba lo siguiente: que los recibos de la prestación se pusieron al cobro en su momento, sin que el interesado hiciera efectivos los mismos; y que al efectuar la reclamación, se le informó de la caducidad de su derecho al percibo de las prestaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley General de

la Seguridad Social.

No obstante, se dieron instrucciones a la Dirección Provincial afectada, para que una vez hechas las comprobaciones pertinentes, se dictara resolución formal sobre la solicitud de las prestaciones de invalidez provisional formulada en su día por el reclamante, en la que se contenga el preceptivo pie de recurso.

Queja número 10.299/84. Tardanza en la gestión de Ayudas para la Tercera Edad

El responsable de una Asociación de Pensionistas creada para la gestión de un Hogar de Jubilados, exponía que, habiendo solicitado una subvención al Servicio Social de la Tercera Edad para el mantenimiento del Centro, la misma no le había sido concedida por la excesiva tardanza en la tramitación del expediente, cuya propuesta de aprobación se cursó una vez cerrado el correspondiente ejercicio económico.

Por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, tras reconocer el fundamento de la queja, se exponía que dicha anómala situación había sido propiciada por la normativa reguladora de estas ayudas, que admite la presentación de solicitudes hasta el 31 de octubre de cada año, lo que implica que es breve el plazo de que disponen las Direcciones Provinciales del INSERSO y el Servicio Social de la Tercera Edad, para tramitar los correspondientes expedientes... Esta situación, al parecer, se ve agravada por el hecho de que, dada la escasez de los presupuestos destinados a estas prestaciones se han acumulado todos los expedientes para el final, para su estudio en una sola sesión, de forma que se posibilitara la adopción de criterios uniformes».

- Con el fin de evitar la repetición de situaciones similares, y de las consiguientes dificultades en el cumplimiento de los plazos fijados para las operaciones de cierre del año presupuestario, se informaba que, a partir de 1984, se habían dado instrucciones para lograr una más eficaz gestión de las ayudas, que habían sido completadas en 1985, mediante normativa interna, donde se contempla la posibilidad de la tramitación anticipada de los expedientes.

En cuanto al caso concreto de la subvención reclamada por los interesados, se indicaba que «... en el presente ejercicio se ha ofertado a los reclamantes la posibilidad de solicitar una ayuda en la cuantía conveniente, con el fin de paliar, en lo posible, las dificultades que se les ocasionaron al no concedérseles la ayuda solicitada en 1983».

Queja número 10.777/84. Inexistencia de Centros escolares de educación especial para invidentes en Cataluña

El Presidente de la Asociación de Padres de Familia de Hijos Invidentes (APFHI), se dirigió a la Institución, exponiendo su desacuerdo con la actuación de la Organización Nacional de Ciegos, en relación con la educación especial de niños invidentes y, en concreto, con la inexistencia de un centro específico en Cataluña, a cuyo establecimiento «en el más breve plazo de tiempo posible», se había comprometido dicha Organización en el año 1980, sin que tal proyecto se haya llevado a cabo.

Por su parte, el Presidente del Consejo General de la

ONCE, a quien se dio traslado de la queja, informaba que la realización del proyecto se había visto postpuesta por razones diversas no imputables a la Organización, y que, una vez superadas, se hallaba en la última fase de ejecución y prevista su terminación para el inicio del curso 1985-86.

Queja número 11.965/84. Asignación de protección a la familia por hijo a cargo

El interesado exponía que, al pasar a la situación de pensionista, había dejado de percibir desde ese instante la asignación de protección a la familia que venía percibiendo por su hijo, incapacitado para el trabajo, habiendo presentado, por tal causa, reclamación en dos ocasiones ante la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin que la misma hubiera contestado a dichas reclamaciones.

Admitida la queja a trámite, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informaba que se procedía a incrementar en el importe correspondiente la pensión percibida por el reclamante, así como a abonarle las diferencias producidas.

Queja número 12.202/84. Denegación de prestación por Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo con fundamento en un precepto declarado inconstitucional y, por tanto, nulo, por Sentencia del Tribunal Constitucional

Al fallecer su esposa, el reclamante solicitó pensión de viudedad, siéndole denegada la misma por la Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo, en la que estaba asegurada la empresa en la que prestaba servicios la trabajadora fallecida, en base a lo dispuesto por el artículo 160.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

Dado que la denegación era anterior a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 22 y 23 de noviembre de 1983, por las que se declaró inconstitucional y, por tanto, nulo, el párrafo segundo del artículo 160 de la Ley General de la Seguridad Social, se procedió a informar al interesado acerca de estas Sentencias, significándole que se dirigiera de nuevo a la citada Mutua Patronal en solicitud de que fuera revisado el Acuerdo adoptado, invocando para ello las mencionadas Sentencias.

Así lo hizo el reclamante, pero la Mutua Patronal volvió a ratificarse en su acuerdo denegatorio inicial, indicando, asimismo, al reclamante que, dado que el derecho a las pensiones de viudedad es imprescriptible, si aquél mantenía su solicitud, podía presentar la oportuna demanda ante la jurisdicción laboral.

A la vista de la persistencia de la Entidad Colaboradora en la denegación de la prestación, pese a la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto en que se fundamentaba dicha denegación, se realizaron las oportunas actuaciones, al amparo de lo previsto en el artículo 28.3 de la LODP, resultando de las mismas, felizmente, el reconocimiento de la pensión solicitada por el reclamante.

Queja número 12.410/84. Revisión de grado de invalidez

El reclamante había solicitado en el año 1982, ante la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, revisión del grado de invalidez que le

había sido reconocido en su día, sin que hasta el momento de dirigirse a la Institución se hubiera resuelto su solicitud.

En su informe, el mencionado Instituto indicaba que, al parecer, la resolución sobre la revisión solicitada se había dictado, por error, a favor de otro pensionista de invalidez con nombre y apellidos idénticos a los del reclamante. Advertido el error cometido, se procedió, con carácter de urgencia, a recabar del interesado los datos identificativos adicionales que permitieran la localización del expediente sobre el que se solicita la revisión, señalándose, asimismo que, obtenidos dichos datos, se procedería a la correcta tramitación del expediente.

Queja número 12.552/84. Cómputo de ayudas destinadas a completar el período de cotización exigido para tener derecho a pensión de invalidez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)

La Dirección General del Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social, en 21 de septiembre de 1983, había dirigido una comunicación a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en la que se establecía la procedencia de que por el citado Instituto se aceptara el pago de las cuotas correspondientes al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), que concediera la hoy extinguida Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social elaboró un informe, que fue remitido a la Secretaría General para la Seguridad Social, sobre el contenido de la citada comunicación, haciendo hincapié en la dificultad de aplicar las referidas ayudas para cubrir el requisito de cotización al SOVI, por tratarse de un régimen extinguido.

En tanto se pronunciara sobre el extremo citado la Secretaría General para la Seguridad Social —que lo hizo en Resolución de 30 de julio de 1985, en el sentido de no considerar aplicables las citadas ayudas para completar el período de cotización exigido para tener derecho a las pensiones de dicho Seguro—, el Instituto Nacional de la Seguridad Social venía comunicando a sus Direcciones Provinciales que, en los casos en que tales ayudas habían sido ingresadas en la Tesorería General de la Seguridad Social y aceptadas por este Servicio Común, debían aplicarse para completar el período de cotización requerido.

Este era, precisamente, el caso expuesto en la queja de referencia, de modo que, efectuadas las oportunas gestiones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el mismo comunicaba que a la interesada le había sido reconocido el derecho a la correspondiente pensión de invalidez del SOVI, siéndole computada, a tal efecto, la ayuda concedida por la extinguida Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

Queja número 13.028/84. Denegación pensión de viudedad con cargo a la Caja de Previsión Social de la ONCE

El marido de la reclamante, afiliado a la ONCE, falleció en enero de 1984. Cuando la interesada solicitó la pensión de viudedad, le fue denegada por la Junta Rectora de la Caja de Previsión Social de la Organización, mediante resolución

fundamentada en que «vivía con un hombre que no era su esposo, ya que estaba viuda», lo que suponía incumplir el requisito del artículo 67.b) del Reglamento de dicha Caja de Previsión, que exigía observar una conducta honesta y moral.

Dado que en 1983 el Consejo de Protectorado de la ONCE aprobó la modificación del citado precepto, suprimiendo la referida exigencia, se tramitó la queja ante la Delegación General de la Organización, que comunicaba que estudiaría y resolvería una nueva solicitud de la interesada instando la revisión de su expediente.

Queja número 13.395/84. Derecho a asistencia sanitaria de la Seguridad Social a trabajador en alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos

El reclamante, funcionario de carrera en activo y cotizante de la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, recibía las prestaciones sanitarias a través de una entidad privada concertada. De otra parte, estaba incluido en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

Personado en la dependencia correspondiente en solicitud de que le fuera entregado el documento oportuno para recibir asistencia sanitaria de la Seguridad Social, se le había informado que no tenía derecho a la misma, al recibirla ya a través de MUFACE.

Dado que la asistencia sanitaria se recibía por medio del concierto suscrito por esta Mutualidad con una entidad privada y no a través de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, se procedió a la admisión de la queja a trámite, finalizando las actuaciones con el reconocimiento del derecho del reclamante a las prestaciones de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Queja número 13.466/84. Tardanza en resolución de reclamación previa y disconformidad con base reguladora de pensión de invalidez

En su queja exponía el interesado que contra la resolución dictada por la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se le reconocía el derecho a pensión de invalidez, había formulado reclamación previa, al no estar conforme con la base reguladora que había servido para el cálculo de su pensión. Dicha reclamación previa no había sido objeto de resolución expresa.

Solicitado el preceptivo informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, esta Entidad Gestora omitió en el mismo la referencia a la reclamación previa formulada por el interesado. No obstante, éste se dirigió de nuevo a la Institución haciendo constar que dicha reclamación había sido resuelta expresamente con posterioridad a la admisión de la queja a trámite, dándose por satisfecho con la antedicha circunstancia.

Pese a ello, y dado que de la resolución adoptada no se despreñían los suficientes elementos de juicio para llegar a una conclusión acerca de los fundamentos en que se apoyaba la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se solicitó informe complementario acerca del fondo del asunto debatido y, más en concreto, detallando los elementos tomados en consideraciones para el cálculo de la base reguladora de la pensión de invalidez

reconocida al interesado.

En el nuevo informe solicitado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicaba que, examinada la documentación que integraba el expediente y efectuados los cálculos oportunos, se había constatado que la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente absoluta, confirmada en la resolución de la reclamación previa, podía ser objeto de modificación favorable, ya que los salarios reales certificados en el expediente resultaban más beneficiosos que la base reguladora declarada, de modo que se procedía a iniciar las correspondientes actuaciones para su revisión de oficio.

Queja número 19.637/84. Modificación de la cuantía de unas pensiones de muerte y supervivencia, reconocidas de acuerdo con el Convenio Hispano-Suizo de Seguridad Social

El contenido de la queja se refería a la revisión de la cuantía de unas pensiones de viudedad y orfandad, como consecuencia de haber acreditado el causante mayor número de cotizaciones.

A la vista de las razones alegadas por la interesada, por la correspondiente Dirección Provincial del INSS se ha procedido a la revisión del expediente, modificando el porcentaje asignado anteriormente, pasando a ser del 51,57 por ciento en la parte relativa a la Seguridad Social española, en vez del inicialmente fijado, que era del 15,53 por ciento.

Queja número 19.794/84. Prestación devengada y no percibida

Exponía el reclamante en su queja que su esposa fue declarada en situación de invalidez permanente, siéndole reconocido el derecho a las correspondientes prestaciones por un total de 697.329 pesetas. Este importe fue remitido por medio de talán nominativo contra la cuenta de la correspondiente sucursal bancaria del lugar de residencia de la interesada.

Sin embargo, ésta había fallecido con anterioridad a la remisión del talán, por lo que su viudo procedió a efectuar la correspondiente solicitud para que le fuese abonada la prestación devengada y no percibida por su difunta esposa, acompañando a dicha solicitud la pertinente documentación.

Con posterioridad, la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social solicitó al peticionario la aportación de nueva documentación, así como la devolución del talán nominativo expedido en favor de la finada. La documentación solicitada fue remitida por el solicitante, con excepción del talán nominativo, ya que alegaba haberlo extraviado.

Más tarde, la citada Dirección Provincial reiteró al solicitante el envío del talán nominativo expedido en su día a favor de su difunta esposa, insistiendo aquél en el extravío del mismo.

Estando en esta situación el expediente, el interesado se dirigió a la Institución, procediéndose a la admisión de la queja, ya que, dado el carácter nominativo del talán expedido, no resultaba posible su cobro por aquél y, de otra parte, no ofrecí a dificultades la comprobación, por parte de la Dirección Provincial competente, de si el citado talán había sido abonado o no por la entidad financiera correspondiente,

pudiéndose asimismo proceder a su anulación.

En su informe, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicaba que se había puesto en conocimiento de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social la circunstancia del extravío del talán, al objeto de que, realizadas las consiguientes gestiones a través de la correspondiente entidad financiera, se efectuara el abono para saldar el cargo que, en su momento, se había efectuado en la cuenta de la citada Tesorería Territorial. Una vez recibido el abono antes aludido, se procedió a su rehabilitación por un importe de 645.719 pesetas, descontándose las mensualidades de abril y mayo de 1982, ya que el fallecimiento había ocurrido en marzo de dicho año.

En consecuencia, y al cabo de tres años desde la formulación de su solicitud, pudo el reclamante cobrar la prestación devengada y no percibida por su esposa.

Queja número 20.547/84. Denegación de pensión de viudedad

A la interesada le había sido denegada la pensión de viudedad, por haber fallecido la persona con quien convivía en septiembre de 1981, una vez en vigor la Ley 30/1981, de 7 de julio, sin haber contraído matrimonio.

Se tramitó la queja ante la Dirección General del INSS por entender que, aun cuando la norma segunda de la Disposición Adicional Décima de la citada Ley, se refiere a los derechos de las personas que, habiendo fallecido con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, no hubieran podido contraer matrimonio por impedirlo la legislación vigente en dicha época, igualmente podrían resultar amparadas aquellas situaciones que, como la presente, no se hubieran podido legalizar por impedimentos tales como el corto espacio de tiempo transcurrido desde su vigencia hasta el fallecimiento del causante, que había impedido iniciar el ejercicio de acciones para la obtención del divorcio y subsiguiente matrimonio.

Por la citada Entidad Gestora se admitió de inmediato la pretensión objeto de la queja, siéndole reconocido a la interesada el derecho a la pensión de viudedad con carácter retroactivo desde el primer día del mes siguiente a la fecha del fallecimiento del causante.

No obstante lo anterior, y dado que, a resultas de las averiguaciones efectuadas, se ha comprobado que asimismo se le había denegado la pensión de viudedad a la viuda legal del causante, a quien le correspondería una parte de la pensión en proporción al tiempo convivido, se ha proseguido de oficio la tramitación de la queja, solicitándose de la Entidad Gestora un informe complementario sobre el particular, que aún no ha sido evacuado.

Queja número 20.709/84. Documento de asistencia sanitaria

Al reclamante, pensionista de jubilación, no le había sido entregado el documento de asistencia sanitaria al cabo de cuatro meses desde el reconocimiento del derecho a la pensión.

Efectuadas las actuaciones oportunas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicaba que se procedía

al envío urgente de dicho documento al domicilio del reclamante.

Queja número 21.924/84. Falta de abono de prestaciones devengadas y no percibidas

El interesado exponía en su queja la falta de abono de las prestaciones devengadas y no percibidas por su esposa, la cual había fallecido el 9 de marzo de 1983.

Como consecuencia de las razones expuestas en el escrito de queja fue admitida la misma, solicitándose informe al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En la contestación dada por la citada entidad se significaba que se padeció error, al haber sido remitida la cantidad correspondiente a localidad distinta de la que tiene su domicilio el beneficiario, procediendo de inmediato a subsanar dicho error.

Queja número 22.614/84. Denegación de subsidio de incapacidad laboral transitoria por parte múltiple

Relataba la reclamante en su queja que, al haber tenido gemelos en su segundo parto, presentó ante una Agencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social la documentación necesaria en solicitud de subsidio especial de incapacidad laboral transitoria por parte múltiple, sin haber recibido contestación.

Admitida la queja a trámite, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informaba que la Dirección Provincial competente había denegado el derecho al citado subsidio por una interpretación errónea de la legislación aplicable, por lo que se cursaban las órdenes oportunas a fin de que de procediera a la revisión del expediente incoado a solicitud de la interesada.

Queja número 22.935/84. Error en tramitación de expediente

La reclamante exponía en su queja que al fallecimiento de su hijo, el 24 de agosto de 1983, quedó sin cobrar el importe de la mensualidad del subsidio de invalidez provisional que tenía reconocido, solicitando su abono mediante escrito de 24 de octubre de 1983, sin que a pesar de haber transcurrido más de un año, hubiera obtenido contestación alguna del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Dirigida la oportuna comunicación a la citada entidad gestora, la misma informaba que, por error, el expediente se había incoado «en un área de trámite que no correspondía... sin aportar más explicaciones sobre la falta de resolución expresa del mismo.

No obstante lo anterior, una vez comprobado, a instancias de la Institución, el impago de dicha mensualidad, se ha procedido a la rehabilitación del correspondiente recibo y, tras la aprobación del expediente, a la remisión de la interesada, por giro postal, de la cantidad adeudada.

Queja número 23.003/84. Falta de fundamentación en resolución denegatoria de ayuda domiciliaria

El interesado exponía que le había sido denegada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales una solicitud de ayuda a domicilio para la tercera edad, mediante resolución

en la que no existía constancia alguna de las causas en que se fundamentaba la denegación.

Por el citado Instituto, tras poner de manifiesto las razones de la denegación en el caso de referencia, se informaba que se había requerido a la Dirección Provincial correspondiente la exigencia de fundamentar las resoluciones adoptadas.

Queja número 23.620/84. Falta de contestación a una solicitud de informe de cotizaciones a la Seguridad Social

El interesado había solicitado, en agosto de 1984, a la Dirección Provincial del INSS correspondiente a su domicilio, un informe de sus cotizaciones a la Seguridad Social, solicitud reiterada en el mes de noviembre, sin haber obtenido la oportuna información.

Tramitada la queja, se comunicó que la solicitud no se había atendido por no existir constancia de la misma, aun cuando el reclamante conservaba en su poder fotocopias, debidamente selladas, de la solicitud presentada.

En consecuencia, se procedió de inmediato a la formalización del certificado requerido y a su remisión al solicitante.

Queja número 23.678/84. Denegación indebida de subsidio de incapacidad laboral transitoria con cargo al Régimen Especial Agrario

Aportados por el interesado los antecedentes de una solicitud de percepción del subsidio de ILT que le había sido denegada por el INSS, y trasladados a esta entidad gestora, se comunicó que, a la vista de los mismos, se procedía a la revisión de oficio de expediente, emitiéndose de inmediato el recibo de pago.

Queja número 23.918/84. Reintegro de derechos de examen y cantidades en concepto de dietas y gastos de desplazamiento

Un funcionario de la Seguridad Social se dirigió a esta Institución exponiendo que habiendo concurrido a unas pruebas selectivas para, cubrir determinadas plazas en la Administración de Seguridad Social, formuló solicitud de ayuda consistente en el reintegro de los derechos de examen y cantidad correspondiente a dietas y gastos de desplazamiento. Ante el silencio de la Administración presentó el interesado recurso, que tampoco había sido resuelto en el momento en que el interesado se dirigió a la Institución.

Admitida a trámite la queja, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informaba que se había adoptado resolución estimando el recurso de reposición formulado, con reconocimiento del derecho a las cantidades reclamadas.

Queja número 23.991/84. Reclamación previa no resuelta expresamente

Por resolución de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social fue reconocido al reclamante el derecho a pensión de invalidez en el grado de incapacidad permanente total, por importe de 13.653 pesetas

mensuales y con efectos desde el 1 de diciembre de 1983. Interpuesta reclamación previa ante la citada Dirección Provincial, dicha reclamación no había sido resuelta expresamente.

Solicitado el preceptivo informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, esta entidad gestora comunicó que se procedía a dictar la oportuna resolución, estimando en parte la reclamación formulada, dado que los efectos económicos de la pensión habían de fijarse en 31 de diciembre de 1981, puesto que en esta fecha el interesado cesó en la percepción del subsidio de incapacidad laboral transitoria.

Queja número 24.849/84. Denegación de pensión de gran invalidez a persona afectada de paroplejia

El reclamante había sido declarado en situación de invalidez permanente en el grado de incapacidad permanente absoluta. Disconforme con dicha resolución, presentó reclamación previa, en solicitud de que fuera declarado su derecho a pensión de gran invalidez, siendo la misma desestimada. Acompañaba el interesado a su queja informe expedido por el Centro Nacional de Paraplégicos, conforme al cual padecía «un síndrome de lesión medular incompleto por debajo de C-6, y completo por debajo de D-2 por fractura-luxación C-7 D-1, que condiciona sus paroplejia que la hace subsidiario de silla de ruedas para sus desplazamientos. Dicha lesión es catalogada de gran invalidez».

Aunque es criterio general de esta Institución la no tramitación de aquellas quejas en las que se muestra la disconformidad con el grado de invalidez oficialmente declarado, dadas las dificultades prácticas y las trabas jurídicas que conlleva la supervisión de un criterio de «orden técnico», sin embargo, atendidas las especiales circunstancias que concurrían en la queja de referencia, en donde aparecía acreditado que el interesado precisaba silla de ruedas para sus desplazamientos, por lo que parecía difícilmente discutible la «gran invalidez» que padecía, a tenor de la definición legal de dicho grado, se procedió a la admisión a trámite de esta queja.

En su respuesta, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicaba que, sometido de nuevo el informe aportado por el Centro Nacional de Paraplégicos a la Comisión de Evaluación de Incapacidades, la misma había considerado que el interesado estaba afecto de invalidez permanente en el grado de gran invalidez, por lo que se procedía a la revisión del expediente en el sentido de reconocer el indicado grado al reclamante y a la consiguiente liquidación por diferencias.

Queja número 2.749/85. Denegación de pensión de invalidez

Los motivos alegados en el escrito de queja se referían básicamente a la disconformidad con la resolución denegatoria de un expediente de invalidez del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Examinada la documentación remitida se comprobó que el interesado no reunía el periodo mínimo de cotización exigido para alcanzar derecho a la pensión del mencionado Seguro, al no acreditar los mil ochocientos días con

anterioridad al 1 de enero de 1967. No obstante, acreditaba cotizaciones suficientes para acceder a la pensión de invalidez permanente del Régimen General de la Seguridad Social.

A la vista de ello, se solicitó informe de la Dirección Provincial del INSS competente, que emitió el mismo en sentido favorable, al señalar que se había padecido error en la legislación aplicable al expediente incoado al efecto, por lo que se procedía a revisar de oficio el mismo, reconociendo a la interesada la pensión correspondiente, con efectos de la solicitud inicial,

Queja número 8957/85. Tardanza en resolución de expediente

El interesado había formulado solicitud de pensión de jubilación anticipada el 28 de diciembre de 1984, sin que, al cabo de más de seis meses, hubiera sido resuelta su solicitud.

Admitida a trámite la queja y solicitando informe al Instituto Nacional de la Seguridad Social en fecha 16 de julio de 1985, el citado Instituto informaba que el expediente había sido resuelto el 31 de julio del mismo año.

Queja número 9416/85. Tardanza en la contestación a una solicitud de plaza en una guardería

La reclamante exponía en su queja que en la actualidad se encontraba separada de su esposo por tratarse de un enfermo alcohólico. Al carecer de ingresos y no poder trabajar por tener que ocuparse de su hijo pequeño, solicitó una plaza en una Guardería Infantil de la Comunidad Autónoma correspondiente, sin que hasta la fecha en que se dirigió a la Institución hubiera obtenido respuesta por parte del organismo competente.

Admitida a trámite la queja, la correspondiente Entidad comunicaba que, por la puntuación que figura en el expediente del niño, el mismo podía disponer de la plaza solicitada, resolución que se procedió a comunicar a la interesada.

Queja número 15832/85 Situación de necesidad de retornados de la URSS

Se personó en la Institución una familia de retornados de la URSS, compuesta por el matrimonio, presentando la esposa un embarazo a término, y un hijo de año y medio. Según manifestaron verbalmente, y posteriormente confirmaron por escrito mediante la presentación de una queja, llevaban aproximadamente siete meses en España deambulando por diversas provincias y viviendo gracias a la hospitalidad de sus parientes y a una prestación por desempleo de 27.000 pesetas mensuales.

Solicitaban del Defensor del Pueblo un lugar donde alojarse o una vivienda de Protección Oficial, así como una ayuda económica complementaria que les ayudase a cubrir las necesidades más perentorias.

Para ello se hicieron diversas gestiones con los Organismos competentes, exponiéndoles la situación del interesado, así como la necesidad de que se les proporcionasen las ayudas necesarias.

Como resultado de las gestiones efectuadas, por parte de la Dirección Provincial de la Vivienda les fue asignada una

vivienda de Protección Oficial en menos de 24 horas, vivienda que en la actualidad ocupan los interesados. Asimismo, por la Consejería de Salud y Bienestar de la Comunidad Autónoma de Madrid, se les concedió una ayuda para personas en estado de necesidad, que sirviera para paliar en cierta medida los problemas económicos que se les plantearan hasta tanto se produjera su integración social y laboral.

2.2. Actuación de oficio

Con motivo de la queja número 2535/85. Impreso de solicitud de ingreso en Residencias de la Tercera Edad que contenía un supuesto discriminatorio por razón de sexo

Para el ingreso en las Ciudades Sociales de Ancianos de una determinada Comunidad Autónoma, se venía utilizando un impreso dividido en dos apartados. El primero de ellos se refería a los «Datos del solicitante», figurando en el mismo las circunstancias relativas a identificación personal, fecha de nacimiento, DNI, profesión y domicilio. El segundo apartado se denominaba «Datos de la esposa» y contenía las circunstancias personales, fecha de nacimiento y DNI. Por último, se especificaba que la solicitud debía ser firmada por el solicitante.

Considerando que la simple circunstancia de que en el impreso referenciado apareciera un apartado denominado específicamente «Datos de la esposa», desprendiéndose de ello que, en el caso de matrimonio, el único que puede solicitar el ingreso en las Ciudades Sociales de Ancianos es el varón, circunstancia confirmada, de otro lado, al preverse únicamente la firma del «solicitante», constituía un supuesto contrario a la interdicción de la discriminación por razón de sexo contemplada en el artículo 14 de la Constitución, se promovió de oficio la correspondiente investigación, solicitándose a tal efecto, informe de la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma de que se trataba.

En su informe, dicha Consejería señalaba que estaba en trámite la nueva redacción de los impresos de solicitud, que sería conjunta del hombre y la mujer, en un mismo plano y figurando al pie la mención «los solicitantes», sin que figure la mención «esposa».

2.3. Casos en que la respuesta de la Administración ha motivado la remisión, por el Defensor del Pueblo, de Advertencias y de Recordatorios de deberes legales

Queja número 23863/83. Abono de subsidio de invalidez provisional

Por medio de resolución de la extinguida Comisión Técnica Calificadora Provincial le había sido denegada al interesado la declaración de la situación de invalidez permanente, por cuanto, existiendo posibilidad razonable de recuperación, se entendía que precisaba la continuación del tratamiento. Formulado recurso de alzada, la también extinta Comisión Técnica Calificadora Central confirmó la decisión impugnada, al entender que el estado patológico no había llegado a la estabilización necesaria a los efectos de conocer su posible calificación invalidante, sin pronunciarse sobre la permanencia del trabajador en las situaciones de incapacidad

laboral transitoria o invalidez provisional, al escapar del ámbito de competencias de las citadas Comisiones. Finalizaba exponiendo el interesado que le había sido suprimido el derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Solicitado el preceptivo informe, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informaba que el interesado estuvo percibiendo el subsidio de invalidez provisional hasta que se extinguió su abono por transcurso del plazo máximo de duración, no siendo en la actualidad perceptor de prestación alguna de la Seguridad Social.

Solicitado un informe complementario acerca de si se habían llevado a cabo las actuaciones procedentes en orden a las previsiones contenidas en el artículo 133, apartados 2 y 3, en relación con el artículo 132, apartado a), de la Ley General de la Seguridad Social, así como si había existido o no alta médica del trabajador debida a curación sin incapacidad, la Entidad Gestora competente informaba que, debido a la gran acumulación de asuntos existentes en aquella época, se había omitido en su día la iniciación de actuaciones en materia de invalidez permanente y la consiguiente prolongación de la percepción del subsidio de invalidez provisional, en tanto no se produjera la eventual calificación de invalidez permanente, de acuerdo con las previsiones contenidas en los preceptos antes citados. Por ello, se procedía a la incoación del correspondiente expediente de invalidez permanente.

Comunicado por la Dirección Provincial correspondiente que el abono del subsidio de invalidez provisional se reanudaba desde el mes en que cesó su abono, se dio por conforme el informe emitido, sin perjuicio de remitir a la citada Dirección Provincial del INSS, un Recordatorio de la obligación de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 133.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con los artículos 132.3 párrafo primero y apartado a), y 133.3 de la misma Ley.

Queja número 6962/84. Excesiva tardanza en relación a expediente de Ayuda de Asistencia Social

Se planteaba la falta de resolución de un expediente de ayuda económica periódica de Asistencia Social. Tramitada la queja ante la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, se comprobó que el expediente se había iniciado el 12 de abril de 1983, y fue resuelto el 7 de enero de 1985.

En consecuencia, se procedió a formular el oportuno Recordatorio sobre «... la obligatoriedad de ajustarse en la tramitación de los expedientes ayudas de Acción Social a ancianos y enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo, a lo previsto en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que fija un plazo máximo de seis meses, desde el día en que se inicia un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, de no mediar causas excepcionales debidamente justificadas, que deberán consignarse expresamente en el expediente».

Queja número 12.069/84. Silencio administrativo

Denegada su solicitud de pensión de viudedad, la interesada formuló reclamación previa, que tuvo entrada en la correspondiente Dirección Provincial del INSS en el año 1982, sin que al cabo de dos años hubiera sido objeto de

resolución expresa.

Solicitando el preceptivo informe, en el mismo se confirmaba la falta de resolución expresa de la reclamación, por lo que, sin perjuicio de agradecer a la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social las instrucciones cursadas a la correspondiente Dirección Provincial, a fin de que se procediera de inmediato a dictar dicha resolución, se remitió a la misma un Recordatorio del deber de resolver de forma expresa, tanto los expedientes de prestaciones como las reclamaciones previstas que fueran formuladas por los administrados.

Queja número 14.265/84. Tardanza en resolución de expedientes del Plan Unificado de ayudas públicas a disminuidos

De las averiguaciones practicadas en relación con la queja planteada, se pudo comprobar que una ayuda de asistencia domiciliaria para dos hijos minusválidos del reclamante solicitada en marzo de 1984, no fue resuelta hasta el mes de septiembre, y no siéndole hecho efectivo su importe hasta enero de 1985.

Dada la excesiva tardanza observada, se procedió a formular al INSERSO el oportuno Recordatorio sobre los plazos máximos de tramitación de expedientes, conforme a lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Queja número 16.702/84. Barreras arquitectónicas

La existencia de barreras arquitectónicas en distintos Centros educativos de Zaragoza, de la que se hicieron eco los medios de comunicación social, dio lugar a que se iniciara de oficio una investigación ante la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia.

En el informe recibido se nos comunicaba que los casos concretos a que se refería la queja ya habían sido solucionados y que, asimismo, se habían dictado instrucciones en orden a la inclusión de las previsiones sobre accesibilidad en los Proyectos de los Centros en construcción.

Al no existir previsiones respecto de los Centros ya en funcionamiento, se formuló un Recordatorio sobre la obligación de los Entes Públicos, de habilitar en sus presupuestos las consignaciones necesarias para la financiación de las adaptaciones de los inmuebles que de ellos dependan, construidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la citada norma legal.

Queja número 3.695/83. Negativa a realizar acto de trámite

A la interesada le fue denegado el derecho a pensión de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Ante esta circunstancia, y al reunir más del 50 por ciento del período de cotización exigido para tener derecho a la citada pensión, se dirigió a la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la pretensión de solicitar las ayudas que, para completar el citado período de cotización, se otorgaban por la extinguida Unidad Administradora del Fondo Nacional de Protección al Trabajo:

La mencionada Dirección Provincial procedió a devolver sin cumplimentar la solicitud, por estimar que la interesada no reunía los requisitos para tener derecho a la ayuda.

Solicitando el preceptivo informe de la Entidad Gestora, la misma comunicaba que se dirigía a la Dirección Provincial implicada, a efectos de que, lo antes posible, se pusiera en contacto con la interesada, con el fin de facilitarle la actuación de los trámites pendientes para la solicitud de la subvención.

No obstante, con posterioridad, la reclamante se dirigía de nuevo a la Institución, exponiendo que por la Dirección Provincial del INSS se persistía en la negativa a cumplimentar el acto de trámite correspondiente.

A la vista de ello, se procedió a solicitar nuevamente informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el cual señalaba que, pese a que se habían cursado en su día las instrucciones precisas para que fuera cumplimentada la solicitud formulada por la interesada, la correspondiente Dirección Provincial, por una interpretación errónea, procedió a devolver sin cumplimentar la solicitud, al entender que no reunía los requisitos exigidos para acceder a la ayuda.

Como consecuencia de lo anterior, ante la persistente actitud del órgano administrativo afectado, y entendiendo que la interesada había solicitado únicamente la cumplimentación de unos impresos, pese a lo cual dicho órgano, al no proceder a dar curso a la solicitud, había entrado en el fondo del asunto, denegando implícitamente la ayuda, se ha procedido a remitir con fundamento en los artículos 4.º y 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo, una Advertencia a la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que la misma proceda, en lo sucesivo, a limitarse a actuar en el ámbito de sus competencias al intervenir en el trámite de las ayudas previstas para completar los períodos de cotización exigidos para tener derecho a las pensiones de jubilación e invalidez del Sistema de Seguridad Social, absteniéndose de dictar cualquier acto que se encuentre fuera de las competencias que le estén atribuidas.

2.4. Casos en los que la Administración no ha respondido

Nuevamente es obligado hacer mención de la buena disposición, salvo contadas excepciones, para colaborar con la Institución por parte de las Entidades y órganos de las Administraciones Públicas, con los que se han mantenido relaciones a través del Área de Seguridad Social y Bienestar Social. No obstante, se debe dejar constancia de que, en general, no ha habido un cumplimiento estricto de los plazos establecidos en nuestra LODP para remitir los informes solicitados, lo que lógicamente, entraña una demora en nuestra comunicación con los reclamantes. Así, no se nos ha dado respuesta en algunos casos, pese a haberse remitido los oportunos requerimientos.

Por su persistente actitud en la falta de colaboración con la Institución, puede hacerse mención de los siguientes:

— Ayuntamiento de Santander: En el Informe correspondiente al año 1984 se aludía a la actitud mantenida por este Ayuntamiento, en relación a la queja número 29.528/83, tanto por la tardanza en la remisión del informe

solicitado, que fue necesario requerir por dos veces, como por el contenido de la respuesta enviada. El citado Ayuntamiento ha vuelto a adoptar idéntica actitud respecto de la queja 30.294/83, relativa a diversos problemas referentes al colectivo gitano. En efecto, por medio de escrito de 10 de enero de 1985, fue solicitado el preceptivo informe que no se ha remitido aún, pese a haber sido requerida su contestación por dos veces, en fechas de 20 de marzo de 1985 y 16 de octubre de 1985. Es de resaltar que frente a la recalcitrante actitud del Ayuntamiento citado, la Diputación Regional de Cantabria viene prestando una adecuada colaboración a esta Institución.

— Colegio «Emerita Augusta», de Mérida (Badajoz):

En el informe correspondiente al año 1984 se señalaba que, pese al segundo requerimiento efectuado, no se había remitido el informe solicitado en relación a la queja 11.591/83. Al continuar sin recibirse el informe citado, se ha comunicado tal circunstancia a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Badajoz, solicitando que se cursaran las instrucciones oportunas para el envío de la preceptiva respuesta, sin que la misma se haya recibido en el momento de concluir el presente informe, por lo que se persiste en la negativa actitud ya expuesta en el informe anterior.

3. Recomendaciones y sugerencias

3.1. Aceptadas y puestas en práctica

a) Queja número 29.117/83. Discriminación por razón de sexo. Modificación del artículo 6., apartado a), de la Orden de 28 de diciembre de 1966

Esta sugerencia, que figuraba en tramitación en el Informe de 1984, fue aceptada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En base a ello, se dictó la Orden de 2 de octubre de 1985, por la que se modifica dicho apartado a) del artículo 6. de la Orden de 28 de diciembre de 1966, determinando que en caso de que la condición de beneficiario de la asignación de pago periódico por hijos pudiera darse en ambos cónyuges, se considerará como beneficiario a aquel de entre ambos que de común acuerdo determinen. Si no hubiere acuerdo de los padres, o si éste no se notificase en el plazo de un mes, se considerará beneficiario a aquel de los padres que razonadamente determine la Entidad Gestora.

b) Quejas números 23.778/83, 24»02/83 y 31.679/83 y otras. Imprescriptibilidad del derecho a las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)

Esta sugerencia, a la que se hizo referencia en el informe correspondiente al año 1984, ha sido aceptada por la Administración, habiéndose procedido, por la Secretaría General para la Seguridad Social, a dictar Resolución, en fecha 30 de julio de 1985 («B. O. E.» de 30 de septiembre de 1985), por la que se declara la imprescriptibilidad del derecho a las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (50W), cuando el fallecimiento del causante o el cumplimiento de los sesenta y cinco años por la viuda se haya producido a partir del 22 de junio de 1967.

No obstante, la recomendación formulada en orden a que,

conforme la modificación del criterio que se sugería, se procediera a revisar las denegaciones efectuadas por las promoventes de las quejas ante la Institución, no fue aceptada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, por lo que aquellas habrán de formular nuevamente su solicitud ante dicha Entidad Gestora.

c) Quejas números 14.046/83, 28.100/83, 30.065/83 y otras. Modificación del criterio contenido en la Resolución de la Dirección General de Prestaciones de 24 de octubre de 1978

Por Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social, de 20 de diciembre de 1985, se ha procedido a rectificar el criterio contenido en la Resolución de la Dirección General de Prestaciones de 24 de octubre de 1978, en el sentido de que no procede dar de baja en el documento de asistencia sanitaria a los hijos de los pensionistas de viudedad, mayores de veintiséis años, que ya fueran beneficiarios del trabajador titular con anterioridad al primero de enero de 1967.

La Resolución contempla asimismo otras cuestiones que han sido objeto de quejas formuladas ante la Institución y de las que se han seguido las correspondientes actuaciones. En este sentido, dispone que no podrán ser dados de baja, al cumplir los veintiséis años de edad, los beneficiarios que ya figuraban como tales en el documento del titular del derecho con anterioridad al primero de enero de 1967, siempre que reúnan los requisitos exigidos para gozar de tal condición, por la Ley de 14 de diciembre de 1942 y su Reglamento, aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943. De otra parte, tampoco podrán ser dados de baja los citados beneficiarios cuando se produzca un cambio en la actividad que dé lugar al paso del Régimen General a un Régimen Especial, así como en el supuesto de que el trabajador adquiera la condición de pensionista de invalidez o jubilación.

d) Homogeneización de la acción protectora de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social con la del Régimen General

En respuesta a esta sugerencia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se limitó a señalar que el conjunto de las medidas que se sugieren «constituye uno de los objetivos de la Comisión Tripartita para la Reforma de la Seguridad Social, creada recientemente en el Acuerdo Económico y Social».

Añadía el citado Ministerio que, en este sentido se habían elaborado unas propuestas que se habían entregado en la citada Comisión.

Con posterioridad a la respuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Ley 26/1985, de 31 de julio, opera ciertamente la homogeneización sugerida en diversos aspectos, tales como el período de cotización exigido para tener derecho a las pensiones de jubilación y de invalidez permanente, el período de tiempo tomado en consideración para el cálculo de la base reguladora de estas pensiones y los porcentajes aplicables a la base reguladora de la pensión de jubilación, así como, de modo indirecto, a través de la supresión de determinados Regímenes Especiales y su integración en otros Regímenes. No obstante, subsisten

notorias disparidades, de difícil justificación técnica, pudiendo citarse, en este sentido y a título de mero ejemplo, las existentes en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en el que la prestación de incapacidad laboral transitoria mantiene ciertas peculiaridades en relación con el Régimen General, no se protege la invalidez provisional, en la invalidez permanente, no está cubierta la parcial, manteniéndose en la total el requisito de tener cumplidos los cuarenta y cinco años para ser protegida, y en las prestaciones de muerte y supervivencia se siguen manteniendo determinadas particularidades, exigiendo al causante, para poder derivar derecho a las mismas, tener cubierto un periodo de cotización de 60 mensualidades.

Por todo ello, esta Institución considera que la recomendación remitida en su día ha sido objeto de una puesta en práctica únicamente parcial, subsistiendo supuestos de divergencias en la regulación de distintos Regímenes que deberían ser objeto de la adecuada homogeneización.

e) Normas de desarrollo de la Ley 18/1984, de 8 de junio, sobre cómputo de tiempo de prisión a efectos de Seguridad Social e inclusión de los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado

En la comunicación de la Administración al Informe de esta Institución de 1984, se señala que los expedientes incoados al amparo de la Ley 18/1984 de 8 de junio, vienen tramitándose con normalidad, habiéndose dictado a tal efecto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social la Circular 40/1984, de 8 de noviembre.

Asimismo, se comunica que, en cuanto a la imputación presupuestaria de las obligaciones asumidas por el Estado para el abono de las cotizaciones correspondientes a los tiempos de prisión, se vienen abonando con cargo al concepto presupuestario 19.05.423 del Programa 311.C del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, habiéndose resuelto, hasta el momento en que se remitió la comunicación antes referida, un total de 105 expedientes.

E) Modificación del artículo 167.1.b de la Ley General de la Seguridad Social

Esta recomendación se incluyó en el informe correspondiente al año 1983. El artículo 5. de la Ley 26/1985, de 31 de julio, suprime la asignación de protección a la familia por cónyuge a cargo y, por tanto el supuesto de discriminación por razón de sexo contenido en el artículo 167.1.b de la Ley General de la Seguridad Social.

g) Supresión del requisito de alta para causar derecho a las prestaciones de la Seguridad Social

En el informe correspondiente al año 1983 se incluyó esta sugerencia. La Ley 26/1985, de 31 de julio, ha procedido a suprimir el requisito de alta para las pensiones de jubilación y de invalidez permanente en los grados de incapacidad permanente absoluta y gran invalidez.

h) Reconocimiento de mensualidades extraordinarias de pensión a los pensionistas de la Seguridad Social que no las perciben

En relación a esta sugerencia, a la que se hizo mención en el Informe correspondiente al año 1984, la Ley 26/1985, de 31 de julio, al establecer una nueva regulación del cálculo de la base reguladora, que es aplicable a los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos y de Empleados del Hogar, posibilita que los pensionistas de estos Regímenes, cuya pensión se cause conforme a lo dispuesto en la citada Ley, puedan percibir las dos mensualidades extraordinarias de pensión, dándose así cumplida satisfacción a la primera parte de la sugerencia formulada en su día por esta Institución.

Queda, por consiguiente, pendiente el problema de los pensionistas, cuya pensión fue causada conforme a la legislación anterior a la Ley 26/1985, de 31 de julio, que o bien carecen del derecho a las dos mensualidades extraordinarias, o bien perciben tan sólo una de ellas, como sucede en el caso del Régimen Especial Agrario.

i) Queja número.578/84. Denegación de pensión de invalidez por falta de período de cotización y silencio administrativo

Exponía el reclamante en su queja que en el año 1976 fue declarado por la extinguida Comisión Técnica Calificadora Provincial en situación de invalidez permanente en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual, sin derecho a la prestación correspondiente, por reunir únicamente seiscientos veintinueve días de cotización.

Al considerar que sus cotizaciones eran superiores al período en que se basaba la denegación, el reclamante efectuó repetidas gestiones ante la correspondiente Dirección Provincial del INSS, la cual se ratificaba en la existencia de seiscientos veintinueve días cotizados.

Posteriormente, el interesado tuvo conocimiento de que se le habían asignado dos números de afiliación diferentes, por lo que reiteró su solicitud ante la citada Dirección Provincial, que en el año 1982 expedía un certificado en el que se acreditaban un total de dos mil setenta y tres días cotizados.

Con estos antecedentes, en el año 1984, el interesado solicitó revisión de su expediente, dictándose resolución en la que se denegaba la solicitud sin entrar en el fondo del asunto, ya que se entendía que la revisión sólo podía ser del grado de invalidez, mientras que la pretensión era la de revisar el acuerdo adoptado en su día, a lo que no podía accederse por aplicación del plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 54 de la Ley General de la Seguridad Social.

A la vista del informe emitido por el INSS, se formuló recomendación a la Dirección Provincial correspondiente, con fundamento en el error cometido en el año 1976 al resolver el expediente, así como en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, conforme a la cual se estiman computables, a efectos de causar derecho a las prestaciones de invalidez permanente, aquellas cotizaciones no comprendidas en los diez años inmediatamente anteriores al hecho causante, efectuadas a los Seguros Sociales Unificados y al Mutualismo Laboral.

En dicha Recomendación, y puesto que en el informe emitido por la Entidad Gestora se señalaba que la reclamación previa formulada por el interesado no había sido objeto de resolución expresa, se sugería que se procediera a dictar la misma y, computándose las cotizaciones efectuadas con anterioridad al 1 de enero de 1967, se reconociese el derecho del interesado a la prestación que en su día le fue denegada.

Sin perjuicio de lo anterior, se remitió asimismo Recordatorio del deber de resolver de forma expresa tanto los expedientes de prestaciones, como las reclamaciones previas que fueran formuladas por los administrados.

En su respuesta, la correspondiente Dirección Provincial del INSS aceptaba parcialmente la Recomendación formulada, en el sentido de proceder a dictar la oportuna Resolución, aunque se mantenía en su criterio negativo en cuanto al fondo del asunto, ya que si bien el número de cotizaciones tenido en consideración era inexacto, en la fecha en que se procedió a la resolución del expediente el criterio seguido en vía administrativa era el de no computar, sin limitación temporal para las prestaciones de invalidez, las cotizaciones efectuadas a los regímenes de Seguros Sociales Unificados y Mutualismo Laboral, criterio modificado posteriormente a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

j) Quejas números 552/83, 1.772/84, 2.681/84, 4.254/84, 3.656/84, 4.966/84, 5.892/84, 6.021/84, 7.149/84, 8.028/84, 10.799/84, 14.520/84 y 15.350/84. Discrecionalidad del procedimiento de concesión de la venta del cupón de la ONCE a minusválidos no afiliados a la Organización

Ya en el anterior informe anual, se dejó constancia de la formulación ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la siguiente sugerencia, que había sido aceptada, en principio, y quedaba pendiente de cumplimentación:

« La inclusión, en los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos, de la normativa reguladora de la concesión de la venta del cupón a minusválidos distintos de los ciegos afiliados a la Entidad, introduciendo en la misma las modificaciones necesarias para obviar los márgenes de discrecionalidad puestos de manifiesto en el cuerpo del escrito y, en concreto, en lo referente a la valoración y calificación de la minusvalía requerida, funciones que podrían atribuirse a los equipos multiprofesionales previstos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.»

Esta Sugerencia ha sido cumplimentada, en conexión con la puesta en marcha del Plan de cobertura de alrededor de 1.000 puestos como vendedores para el colectivo de minusválidos, mediante la aprobación de la Circular número 49/85, de la Delegación General de la ONCE, por la que se regulan las bases de contratación, criterios de priorización en la selección de nuevos vendedores, normas para la cobertura de plazas disponibles, e incorporación en la Comisión de Selección de un representante del Instituto Nacional de Servicios Sociales, y otro de la Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos.

k) Quejas números 6.817/83, 7.472/83, 17.660/83, 21.331/83, 27.537/83, 28.718/83 y otras. Medalla de la Previsión

Según comunicación del Instituto Nacional de la Seguridad Social, el expediente de ampliación de crédito, necesario para que pudieran ser concedidas y entregadas las Medallas de la Previsión, fue aprobado el 12 de septiembre de 1985, por un importe de ciento veintiocho millones de pesetas.

Se indicaba asimismo que con el crédito extraordinario aprobado y el remanente del crédito del ejercicio de 1985, se había instruido expediente de adquisición por concurso público de 2.800 Medallas de la Previsión y sus correspondientes plaquines, alfileres y estuches.

Por último, se señalaba que por resolución de 7 de noviembre de 1985 se había anunciado concurso para el suministro de las Medallas de la Previsión, categoría oro.

f) Quejas números 3.230/84 y 20.857/84. Sustitución de los términos «Subnormal» y «subnormalidad» en los textos legales

Ambas quejas procedían de personas con una minusvalía física disconformes con la consideración legal de «subnormales», como consecuencia de ser beneficiarios de la prestación económica de «subnormalidad» regulada por la Orden de 8 de mayo de 1970, por la que se aprueba el Texto Refundido de los Decretos 2421/1968, de 20 de septiembre y 1076/1970, de 9 de abril, por los que se establece y regula la asistencia en la Seguridad Social a los Subnormales.

Diversas consideraciones de orden técnico —uso impropio de tal calificativo a personas que presentan minusvalías físicas o sensoriales—, y de orden sociológico —constatación de la progresiva degradación del término «subnormal» empleado con claras connotaciones peyorativas, hasta quedar configurado como un insulto en lenguaje vulgar— aconsejaron la formulación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la siguiente Sugerencia:

«Que se proceda a elaborar y someter, en su caso, si así procediera por razón de su rango, a la aprobación del Gobierno de la Nación, las normas precisas para la sustitución de los términos «subnormal» y «subnormalidad» en las disposiciones reguladoras de la prestación económica instituida por el Decreto 2421/1968, de 20 de septiembre, y en cuantas otras el empleo de los citados términos pueda considerarse impropio e inadecuado, de conformidad con las consideraciones que anteceden.»

En el Boletín Oficial del Estado número 45, de 21-2-1986, aparece publicado el Real Decreto 348/86, de 10 de febrero, por el que se sustituyen los términos «subnormalidad» y «subnormal» contenidos en las disposiciones reglamentarias vigentes, poniéndose así en práctica la Sugerencia formulada por esta Institución.

m) Queja número 23.873/84. Sanción por falta prescrita

A la reclamante, funcionaria con destino en la Administración de una Comunidad Autónoma, le había sido

abierto, según manifestaba en su queja, expediente disciplinario por la comisión de una determinada falta. De los extremos contenidos en la queja formulada se desprendería la posible existencia de ciertas irregularidades procedimentales en dicho expediente.

Solicitado el preceptivo informe, así como la documentación que integraba el expediente referenciado, el órgano administrativo correspondiente señalaba que en ningún momento se le había abierto expediente disciplinario a la interesada, sino un informe reservado, al amparo de lo establecido en el artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Examinada la documentación remitida, se observó que se le había impuesto la sanción de apercibimiento escrito con constancia en el expediente personal, por la comisión de falta leve del artículo 96.2 d), del Estatuto del extinguido Mutualismo Laboral. Dado que la falta cometida por la interesada prescribía a los dos meses contados a partir del día en que se hubiere cometido la infracción y que, de otro lado, tal y como se desprende de los términos del artículo 134.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y normas concordantes, la información reservada no puede tener un efecto equivalente a la iniciación de un expediente disciplinario en cuanto a la interrupción el plazo de prescripción previsto en el artículo 98.2 del Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral, se llegaba la conclusión de que la falta cometida había prescrito en el momento de ser sancionada.

Por ello, se procedió a remitir al órgano administrativo una Recomendación a fin de que, alternativamente, se adoptara una de las siguientes medidas:

a) Se proceda a revisar de oficio la resolución por la que se impuso la sanción, anulando la misma y suprimiendo la correspondiente anotación en el expediente personal de la funcionaria.

b) En el supuesto de que no se hubiera resuelto expresamente el recurso de reposición formulado por la interesada, se dicte resolución, en la que, apreciando la concurrencia de la prescripción de la infracción cometida, se proceda a anular la sanción impuesta y a dejar sin efecto la anotación de la misma en el expediente personal de la interesada.

La Recomendación formulada ha sido aceptada por el Órgano Administrativo correspondiente, el cual ha comunicado a esta Institución que se procedía a ordenar la revocación de la sanción impuesta.

n) Queja número 28.449/83 y otras. Cobro de mensualidades de pensión devengadas y no percibidas por el fallecimiento del causante

En el Informe del pasado año se consignaba como Sugerencia en tramitación, la formulada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a fin de que procediera a:

«La modificación de la actual regulación sobre el cobro de las pensiones y subsidios devengados y no percibidos por un beneficiario a su fallecimiento, ampliando, de un lado, el grado de parentesco requerido para cobrar dichas

prestaciones, previa acreditación de la convivencia con el causante, y previendo, de otro lado, la posibilidad de que los responsables de los centros residenciales y Comunidades religiosas donde estuvieran acogidos los pensionistas en el momento de su fallecimiento pudieran resarcirse de los gastos causados, con cargo al importe de las citadas pensiones.»

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social comunicaba la aceptación de la Sugerencia formulada, en los siguientes términos:

«Se han cursado instrucciones al Instituto Nacional de la Seguridad Social de este Departamento para que proceda a elaborar las normas de procedimiento tendentes a posibilitar su solución de acuerdo con el criterio sustentado en el Derecho Sucesorio en cada caso aplicable, por entender, de una parte, que con ello se tiende a la homogeneidad en relación con los criterios que actualmente son de aplicación en el ámbito de los derechos pasivos de los funcionarios; y, de otra, se elimina, en buena medida, el carácter restrictivo del artículo 48 del Reglamento General del Mutualismo Laboral, posibilitando el derecho al cobro de la pensión devengada y no percibida a personas no familiares del beneficiario fallecido, no limitando tal derecho al requisito de una convivencia acreditada.

En cuanto a los problemas que se plantean en relación con los Centros e Instituciones que pudieran resultar acreedores del pensionista fallecido, los mismos gozarían del derecho de resarcimiento frente al heredero del titular de la pensión, si bien para evitar la quiebra de los principios de eficacia y celeridad que deben presidir la actuación administrativa se valorará la conveniencia de establecer declaración administrativa de herederos, mero valor provisional u otro trámite administrativo que sustituya provisionalmente a la declaración judicial de herederos.»

Por Orden de 28 de febrero de 1986 se ha procedido a dictar una nueva regulación sobre cobro de pensiones y subsidios devengados y no percibidos, que, acomodada a las previsiones contenidas en el Derecho Sucesorio y con la finalidad de homogeneizar el tratamiento de esta cuestión con las normas aplicables en materia de Clases Pasivas, viene a solventar los problemas que dieron origen a la formulación de la correspondiente Sugerencia, aun cuando no se ajuste a los términos literales en que la misma fue formulada.

o) Queja número 21.660/84. Cálculo de base reguladora de pensión de invalidez. Aplicación de la analogía

En su escrito de queja, el reclamante mostraba su desacuerdo con el cálculo de la base reguladora de la pensión de invalidez que le había sido reconocida.

En el informe remitido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se especifica que no se habían tenido en cuenta los incrementos salariales producidos desde una determinada fecha, al ser éstos superiores a los correspondientes al resto de los trabajadores de la misma empresa, por aplicación analógica del Real Decreto-Ley 13/1981, de 20 de agosto.

Dado que esta disposición atañe de modo exclusivo a las

pensiones de jubilación y no afecta a las de invalidez, y entendiéndose, por consiguiente, que no procede su aplicación analógica, se dirigió al Instituto Nacional de la Seguridad Social una Recomendación, a fin de que se procediera a revisar la resolución dictada en su día, en el sentido de efectuar el cálculo de la base reguladora de la pensión sin aplicar lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 13/1981, de 20 de agosto, procediéndose seguidamente a liquidar las diferencias económicas que se deriven del nuevo cálculo efectuado.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por el citado Instituto, procediéndose a la revisión de la resolución dictada.

3.2. Aceptadas y pendientes de su puesta en práctica

a) Modificación de la legislación de protección a las familias numerosas

No se ha producido ninguna variación respecto de la situación descrita en el Informe de 1984.

b) Normas de desarrollo de la Disposición Adicional Décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio

La Disposición Adicional Décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio, contiene una serie de normas en materia de Seguridad Social, a fin de regular las consecuencias de lo dispuesto en el citado texto legal. Dicha regulación se configura como provisional en tanto no se dé una regulación definitiva en la materia.

Numerosas quejas recibidas en la Institución a lo largo de los años 1983, 1984 y 1985 han puesto de manifiesto la existencia de determinados problemas en la aplicación de la mencionada Disposición Adicional, siendo, en este sentido, notorias las dificultades para dicha aplicación, ya que la compleja casuística que se produce en la realidad encuentra, en ocasiones, una problemática subsunción de los supuestos de hecho en la norma, lo que origina la existencia de notables incertidumbres en el momento de examinar los posibles derechos derivados de lo dispuesto en la repetida Disposición.

La ausencia de desarrollo reglamentario ha provocado, conforme se ha podido demostrar palmariamente a través de las quejas recibidas, una prolongada demora en la tramitación y resolución de los expedientes de prestaciones de viudedad solicitadas al amparo de lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional Décima.

Una vez ponderada la circunstancia de que, en el marco de la reforma de la Seguridad Social, se ha de modificar necesariamente la situación descrita, dictándose una regulación definitiva en la materia, la Institución del Defensor del Pueblo estima que los problemas detectados en la aplicación de la norma son lo suficientemente importantes para considerar que existe una situación de inseguridad jurídica que, de una parte, repercute en la gestión de las prestaciones y, de otra, causa notorios perjuicios a los administrados.

Por ello, y entendiéndose que, tanto en beneficio de una adecuada gestión, como para la necesaria garantía y

protección de los derechos de los presuntos beneficiarios, resultaba urgente el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en dicha Disposición Adicional Décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, se procedió a remitir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una Recomendación, a fin de que se procediera a elaborar las normas reglamentarias de desarrollo de la citada Disposición, sometiéndose, en su caso, si así procediera por el rango de la norma, a la aprobación del Gobierno de la Nación, los correspondientes Proyectos de disposiciones.

En su respuesta, el citado Ministerio reconoce expresamente que la indeterminación de dicha Disposición Adicional Décima, viene planteando dificultades interpretativas a la Entidad Gestora de la Seguridad Social encargada de las prestaciones económicas, añadiendo seguidamente que se había presentado a la Comisión Tripartita para la Reforma de la Seguridad Social un proyecto de regulación de las prestaciones de muerte y supervivencia, donde se contemplarán los supuestos de separación judicial y divorcio, y convivencia conyugal al margen de lo regulado en el derecho matrimonial. Se indica asimismo que en el proyecto normativo correspondiente se atenderá a la Recomendación de esta Institución.

En base a ello, se suspenden provisionalmente las actuaciones seguidas con motivo de esta Recomendación, quedando a la espera de la aprobación y posterior publicación del proyecto normativo anunciado en la respuesta del Ministerio antes citado.

No obstante, se ha insistido ante dicho Ministerio en la urgencia del desarrollo reglamentario de la invocada Disposición Adicional décima, dadas las graves dificultades interpretativas que ofrece para la Entidad Gestora competente, a la hora de su aplicación, tal y como se reconoce en la respuesta del repetido Ministerio y en la comunicación remitida por la Administración sobre el Informe de 1984.

c) Quejas números 11.558/84 y 19.179/84. Cumplimiento de obligaciones contraídas por la Asociación Nacional de Inválidos Civiles

En la queja 11.558/84, el interesado exponía que trabajó en el Servicio de Ordenadores de Aparcamientos de la ANIC, desde 1961 a 1974, en que fue jubilado, reconociéndosele el derecho a percibir una pensión mensual al amparo de lo previsto en el Reglamento de Régimen Interior de la Asociación, dado que, en dicha época, los guardacoches no estaban incluidos en el ámbito de la Seguridad Social.

El interesado estuvo percibiendo dicha pensión hasta 1976, en que se le dejó de abonar sin comunicación alguna sobre las causas del cese en el pago.

En la queja 19.179/84, el reclamante, desde fecha no determinada, pero percibiendo su retribución mensual en nómina desde el 1 de enero de 1969, venía prestando sus servicios como Consejero de la ANIC, servicios constitutivos de una relación laboral según se acredita en los considerandos y resultandos de hechos aprobados de Sentencia de la Magistratura de Trabajo aportada por el interesado, confirmada posteriormente por el Tribunal Central de Trabajo; Sentencias que declaran subsistente dicha relación laboral, sin que exista constancia de que la situación haya

sido modificada hasta la fecha.

Teniendo ambas quejas como objeto el incumplimiento de obligaciones contraídas por la Asociación Nacional de Inválidos Civiles antes de su disolución de hecho por el Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, se procedió a tramitarlas conjuntamente a la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a quien, con el asesoramiento de la Comisión de Transferencias, creada al efecto, correspondía determinar la aplicación que debía hacerse de los fondos y bienes sociales de la Asociación.

Por el citado Organismo directivo, tras reconocerse la legitimidad de las pretensiones de los reclamantes, se informaba que no era posible hacer frente al cumplimiento de las obligaciones pendientes, al haberse traspasado a la Tesorería General de la Seguridad Social el remanente de los fondos bancarios de la ANIC, una vez disuelta la Comisión Liquidadora.

Por todo ello, se procedió a formular al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la siguiente Recomendación:

« 1. Que de conformidad con la autorización contenida en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 1724/1978, de 23 de junio, dicte las normas necesarias, para hacer posible la cancelación de las obligaciones contraídas por la ANIC, entre otros con los dos reclamantes, con cargo a los fondos sobrantes de la liquidación ya practicada.

2. Que una vez saldadas las obligaciones pendientes, y cumplidas las previsiones de las Disposiciones Transitorias del citado Real Decreto, se proceda a la disolución formal de la Asociación en virtud de la facultad que, «sensu contrario», se contiene en la Orden de 29 de noviembre de 1958, por la que se autorizaba su constitución y se aprobaban los Estatutos.»

Dicha Recomendación fue aceptada mediante comunicación, en la que anunciaba la creación de una Comisión de estudio de la problemática relativa a la ANIC, instituida mediante Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social de 16 de mayo de 1985, para hacer factible, a la mayor brevedad posible, la cancelación de las obligaciones pendientes, entre otras, si fuera el caso, con los reclamantes, con cargo a los fondos sobrantes de la liquidación ya practicada a raíz de la disolución de la Comisión de Transferencias repetidamente aludida.

d) Queja número 1.695/84. Denegación de pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)

Al fallecer su esposo, la reclamante solicitó pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), siéndole denegada por no tener cincuenta años en el momento del óbito del causante.

Reiteró con posterioridad la reclamante su solicitud alegando incapacidad para el trabajo, sin que el expediente hubiera sido resuelto hasta el momento de dirigirse a la Institución. Acompañaba la interesada a su queja informe de la extinguida Comisión Técnica Calificadora Provincial, constituida en Tribunal Médico, en el que se especificaba que padecía una incapacidad permanente absoluta para todo trabajo.

En su informe, el Instituto Nacional de la Seguridad

Social indicaba que se comunicaba a la Dirección Provincial correspondiente que se procediera a denegar, expresamente, la solicitud de pensión formulada, entendiéndose que el dictamen del Tribunal Médico declarando la incapacidad permanente absoluta para todo trabajo no fijaba que dicha incapacidad la tenía la interesada en el momento del fallecimiento del causante, por lo que se consideraba que no cumplía el requisito exigido en el artículo 3.º del Decreto-ley de 2 de noviembre de 1955, al objeto de poder adquirir derecho a pensión de viudedad.

A la vista del informe emitido por la Entidad Gestora, la Institución entendió que la cuestión debatida estaba centrada en determinar si la solicitante estaba o no incapacitada para el trabajo en el momento del fallecimiento de su esposo, circunstancia sobre la que no entraba el Dictamen del Tribunal Médico, que se limitaba a dictaminar sobre el estado actual de la interesada, de modo que el citado Dictamen no era suficiente para servir de fundamento a la ulterior resolución administrativa sobre el derecho a la prestación solicitada, debiendo reputarse como un acto de trámite defectuoso y no resultando lícito presumir que, ante el silencio del Tribunal Médico, ha de entenderse que la solicitante no reunía el requisito exigido en el momento del fallecimiento del causante, ya que no existía pronunciamiento alguno sobre este punto concreto.

De otro lado, tampoco podía compartirse el criterio sustentado por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al proceder a la denegación de la solicitud, ya que la exigencia de encontrarse totalmente incapacitada para el trabajo, prevista en el artículo 3.º del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, actúa como requisito alternativo al cumplimiento de la edad de sesenta y cinco años, estando desconectada del derecho expectante contemplado en el artículo 6.º de la misma disposición, de modo que debe estimarse cumplida la condición de estar incapacitada para el trabajo, aun cuando en la fecha del fallecimiento del causante, su viuda no tuviera cumplidos los cincuenta años de edad.

En base a ello, se remitió una Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que, por parte de la Dirección Provincial correspondiente, se procediera a retrotraer las actuaciones seguidas a resultas de la solicitud formulada por la interesada al momento inmediatamente anterior a la emisión del Dictamen del Tribunal Médico y, efectuando un nuevo Dictamen en el que se determinen los datos suficientes para examinar la existencia o no del requisito de incapacidad para el trabajo, exigido para tener derecho a la pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), se dicte resolución en la que, a la vista del Dictamen emitido y del resto de las condiciones legalmente previstas, se declare el derecho o no de la interesada a la mencionada pensión.

En su respuesta, la Entidad Gestora comunicaba la aceptación de la Recomendación formulada, en el sentido de solicitar un pronunciamiento expreso sobre si la incapacidad era padecida ya por la interesada en el momento del fallecimiento del causante, procediéndose, en caso

afirmativo, a revisar el expediente.

En base a ello, se procedieron a dejar en suspenso las actuaciones, quedando a la espera de que se comuniquen la resolución finalmente adoptada por la Dirección Provincial correspondiente, a fin de dar en dicho momento por concluida definitivamente la queja de referencia.

3.3. No aceptadas por la Administración

a) Queja número 14.096/83. Modificación del artículo 38 de la orden de 15 de abril de 1969, eliminando, el plazo previsto para solicitar la revisión del grado de invalidez en caso de error de diagnóstico

Esta Sugerencia no a sido aceptada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Debe señalarse, no obstante, que parece existir una cierta contradicción entre la citada circunstancia y la comunicación remitida por la Administración en relación al informe de la Institución de 1984, en el que se señala literalmente que «desde un punto de vista estrictamente jurídico y de defensa de los intereses del beneficiario, la supresión (del plazo previsto para solicitar la revisión del grado de invalidez en caso de error de diagnóstico) sería positiva, aunque dicha medida habría de tomarse una vez que se hubiera producido la mejora de la gestión».

En relación con la Recomendación formulada, esta Institución entiende que no cabe ampararse en la existencia de la vía de reclamación previa o en las facultades de revisión de oficio, por parte de la Administración, de los grados de invalidez, para entender que estas vías son suficientes en orden a rectificar los posibles errores de diagnóstico en el procedimiento de calificación de la invalidez permanente, ya que resulta obvio que, si las citadas vías fueran suficientes, no tendría razón de ser la posibilidad, contemplada en el artículo 38 de la Orden de 15 de abril de 1969, de que pueda, a instancia de parte, revisarse el grado de invalidez en caso de error de diagnóstico, por lo que, de entenderse que las vías antes citadas bastan, debería en pura lógica suprimirse la revisión a instancia de parte por tal causa.

Por el contrario, estando contemplada esta causa de revisión en la normativa vigente, su sometimiento a un plazo mínimo constituye un supuesto manifiestamente perjudicial e injusto para los administrados, al obligar a los mismos a estar y pasar, durante un plazo de dos o un año, según los casos, por un error cometido por la Administración.

b) Queja número 26.493/83. Revisión de un expediente de pensión de invalidez denegado por falta del período de cotización exigido

La Recomendación formulada no pudo ser admitida, por cuanto, interpuesta demanda por la interesada ante la Magistratura de Trabajo, la misma dictó, con posterioridad a la formulación de aquella, Sentencia en la que se desestimó la demanda interpuesta, por causas distintas a las que hablan motivado la Recomendación.

c) Queja número 15.843/84. Reparación de posibles

perjuicios económicos ocasionados por la falta del documento de asistencia sanitaria, al no haberse tramitado en tiempo el alta en la Seguridad Social

La queja formulada por el interesado se refería a la falta de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, al haberse retrasado durante siete meses la tramitación de su alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, lo que ha supuesto que la mencionada asistencia haya tenido que ser cubierta en una Compañía aseguradora de carácter privado, abonando por ello 15.000 pesetas trimestrales.

Admitida la queja, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social se emitió informe, en el que se señalaban las causas que habían determinado que a la persona afectada no le fuera reconocida en tiempo su alta en el Régimen Especial mencionado, lo que motivó el que no dispusiera del documento de asistencia sanitaria. En el citado informe, también se señalaba que el interesado no efectuó reclamación alguna, lo que hubiera permitido subsanar la anomalía.

Teniendo en cuenta los perjuicios que se hubieran podido ocasionar al rreiciamente, así como el hecho de que se le había exigido la totalidad de las cotizaciones, se dirigió Recomendación a la Dirección Provincial afectada. Dicha Recomendación no ha sido aceptada, justificándose tal decisión y considerándose por parte de esta Institución suficientes los argumentos esgrimidos para ello.

No obstante, la propia Dirección Provincial estima que únicamente en el caso de que se comprobara que la asistencia médica de la Seguridad Social le hubiera sido denegada por no disponer de la documentación pertinente, cabría la posibilidad de iniciar los trámites correspondientes para el reintegro de los gastos que ello hubiera podido ocasionar, extremos éstos sobre los que se ha solicitado la oportuna verificación.

d) Queja número 14.724/84. Subsidio de invalidez provisional

Exponía el reclamante que por resolución de la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se le denegó el derecho a pensión de invalidez permanente, dado que, según se especificaba en uno de los considerandos, el estado patológico que presentaba no había llegado a la estabilización necesaria para conocer de su posible calificación invalidante. Recurrida en alzada la citada resolución, la Dirección General de la citada Entidad Gestora dictó resolución confirmando la resolución impugnada.

A la vista del informe emitido por el INSS, y dado que el interesado había dejado de percibir el subsidio de incapacidad laboral transitoria desde el momento en que la Dirección General de dicha Entidad Gestora resolvió el recurso de alzada, se consideró procedente remitir a la citada Entidad Gestora una Recomendación, en base a lo dispuesto por el artículo 132.2 de la Ley General de la Seguridad Social, a fin de que se procediera a adoptar las medidas oportunas para el eventual paso del trabajador a la situación de invalidez provisional, con derecho a percibir el correspondiente subsidio con efectos desde la fecha de extinción de la situación de incapacidad laboral transitoria, por cuanto, según la propia resolución del recurso de alzada formulado, el

interesado seguía incapacitado para reanudar su trabajo y sin que la invalidez tuviera en aquel momento carácter definitivo.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicó la imposibilidad de aceptar 1.º Recomendación, por cuanto la Magistratura de Trabajo había dictado Sentencia, en la que se reconocía al reclamante en la situación de invalidez permanente en el grado de incapacidad permanente total para la profesión habitual, con derecho a percibir la correspondiente pensión con efectos desde la fecha en que dejó de percibir el subsidio por incapacidad laboral transitoria.

e) Queja número 8.730/84. Anulación de pruebas selectivas

En el «Boletín Oficial» de una determinada Provincia se anunció convocatoria para la celebración de pruebas selectivas en la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina. A la última prueba, consistente en una entrevista, llegaron tres personas, entre las que se encontraba la interesada, que ocupaba el segundo lugar en el orden de puntuación. A resultados de esta prueba fue seleccionada la persona que seguía en puntuación a la reclamante, siendo ésta eliminada.

Exponía asimismo la reclamante que en las Bases de la Convocatoria se especificaba que, para la calificación de la prueba de entrevista personal, se tendría en cuenta el hecho de encontrarse en posesión de título superior al exigido en la convocatoria y que guardase relación directa con la plaza a cubrir, alegando que el título que poseía un candidato seleccionado no cumplía el requisito exigido, al carecer de la relación directa con las tareas asignadas a las plazas convocadas.

En su informe, la citada Entidad Gestora, tras reconocer que la valoración de los méritos de cada aspirante a través de la entrevista personal fue determinante para la adjudicación de las plazas, al resultar seleccionado un candidato que, habiendo alcanzado en los ejercicios anteriores menor puntuación que la interesada, obtuvo en el último la puntuación más alta, al poseer una determinada titulación, señalaba literalmente que «aun cuando la mencionada titulación no implique en sí misma relación directa con el puesto a desempeñar, el conocimiento del sector es esencial para la mejor realización de las tareas asignadas, dada la idiosincrasia de los afiliados a este Régimen, especialmente en el desempeño de un puesto de trabajo cuya misión específica consisten en tareas de tipo administrativo, pero ejercitadas en una Dirección Local donde la atención y el trato con las gentes del mar es permanente».

Y se añadía que «de ahí que el Tribunal valorara como mérito la posesión del título de Piloto Naval, ya que, por el mismo hecho de serlo, forma parte del colectivo del Régimen Especial del Mar, con lo que se presume un mejor y más profundo conocimiento de la problemática del mismo».

A la vista de este informe y examinadas las tareas que el Estatuto de Personal aplicable asignaba al Grupo de Personal para el que habían sido convocadas las plazas, se llegaba a la conclusión de la inexistencia de una relación directa del título de Piloto Naval con las citadas tareas, tal y como se reconocía en el propio informe, por lo que la conclusión inevitable era que no se cumplía el requisito exigido en las Bases de la

Convocatoria.

De otra parte, la falta de relación directa de la titulación alegada no podía sustituirse por la idiosincrasia de los afiliados a un determinado Régimen de la Seguridad Social, para desarrollar tareas relacionadas con la gestión de ese Régimen.

De otro lado, se estimó que las normas contenidas en la Resolución por la que se autorizaba la convocatoria de las pruebas selectivas adolecía de una excesiva ambigüedad, dejando al arbitrio del Tribunal la distribución de la puntuación entre los distintos méritos a tener en cuenta. El Tribunal, por su parte, al realizar esta distribución procedió a fijar en el 50 por ciento del máximo de puntuación posible la valoración de las cualidades personales del opositor, lo que significaba una excesiva discrecionalidad, ya que se entendía que se valoraba en exceso una circunstancia cuya posible apreciación subjetiva es notoria en contraste con otras circunstancias susceptibles de ser valoradas de modo objetivo, colisionando, en consecuencia, con los principios de mérito y capacidad por los que debe regirse el acceso a la Administración Pública.

Por ello, y teniendo asimismo en cuenta que, según manifestaba la propia Entidad, la calificación del último ejercicio fue decisiva para la adjudicación de las plazas, se ha procedido a remitir Recomendación a fin de que se adopten las medidas oportunas para reponer a la reclamante en su derecho a ocupar la plaza correspondiente.

El Instituto Social de la Marina no ha aceptado la Recomendación formulada, basándose para ello en argumentaciones que están en contradicción con lo manifestado por la misma Entidad en el informe remitido en torno a la queja de referencia, puesto que, en la contestación a la Recomendación se mantiene la existencia de relación directa del título con la plaza a desempeñar, así como la irrelevancia de la puntuación otorgada por el Tribunal calificador por esta circunstancia en relación al resultado final de las pruebas selectivas.

3.4. En tramitación

a) Quejas números 23.957/83,24.513/83,3.608/83 y otras Modificación del criterio acerca del momento a tener en cuenta para entender cumplido el requisito de edad exigido para tener derecho al incremento del 20 por ciento de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente total

Tal y como se indicaba en el Informe correspondiente al año 1984, la Recomendación formulada ha sido remitida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al amparo de lo previsto en el artículo 30.2 de la LODP.

Cabe reseñar, en relación con esta Recomendación, que el cambio en el criterio sustentado por el Tribunal Central de Trabajo, iniciado con la Sentencia de 22 de marzo de 1983, ha sido confirmado en posteriores Sentencias de dicho Tribunal, pudiéndose citar en este sentido las de 2C de enero de 1984 (A. 416) y 12 de mayo de 1984 (A. 4.272).

b) Queja número 19.905/83. Apertura de expediente de revisión de oficio y modificación del criterio sobre cumplimiento del requisito previsto en el artículo 162.2 de la

Ley General de la Seguridad Social, relativo al cuidado prolongado del causante en las pensiones en favor de familiares

Esta Sugerencia fue admitida en la parte relativa a la apertura de expediente de revisión de la resolución dictada en su día. No obstante, y dado que se estima que la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social persiste en el criterio sustentado en dicha resolución, se han remitido las actuaciones al Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social; al amparo de lo previsto en el artículo 30.2 de nuestra LODP.

c) Queja número 14.256/83. Denegación de pensión de jubilación

El interesado exponía que por resolución de la extinguida Comisión Técnica Calificadora Provincial le había sido reconocido el derecho a pensión de invalidez, en el grado de incapacidad permanente absoluta. Recurrida dicha resolución en alzada ante la Comisión Técnica Calificadora Central, la misma procedió a revocar la misma, en base a que las lesiones padecidas por el interesado eran anteriores a la afiliación.

Con posterioridad, el reclamante continuó cotizando al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, al objeto de completar el período de cotización necesario para adquisición del derecho a la pensión de jubilación. Solicitada esta pensión, la misma le fue denegada, así como el posible reintegro de las cuotas ingresadas, por considerar fraudulenta la cotización.

A la vista de sucesivos informes remitidos por la Administración, se consideró necesario solicitar el expediente seguido a resultas de la solicitud de pensión formulada por el interesado, a fin de proceder a su examen.

En el citado expediente figuraba una declaración jurada para pensión de invalidez, formulada por el interesado, por el cual éste declaraba bajo juramento haber cesado en el trabajo por cuenta propia, quedando enterado de que el disfrute de las pensiones de Invalidez Absoluta son incompatibles con todo trabajo del pensionista, por cuenta propia o ajena, que represente un cambio en su capacidad de trabajo a efectos de revisión y que dé lugar a su inclusión en el campo de aplicación de cualquier Régimen de los que integran el Sistema de Seguridad Social. Del contenido del impreso, se desprendía que al interesado le fue exigido por la entonces Delegación Provincial del Mutualismo Laboral el cese previo en el trabajo que desempeñaba, para poder solicitar la pensión de invalidez.

De otra parte, en la resolución dictada, al resolver el recurso de alzada, por la Comisión Técnica Calificadora Central, se expresaba que el interesado había podido de siempre realizar las tareas de su profesión habitual de autónomo de la agricultura», añadiéndose seguidamente que no se había observado «en ningún momento la pretendida agravación sobre las lesiones objetivadas en el momento de producirse el alta en el Régimen Especial de Autónomos». Por consiguiente, de las consideraciones contenidas en la citada Resolución, se desprendía la capacidad del interesado para realizar las tareas propias de su profesión y, por tanto, la inexistencia de una incapacidad permanente absoluta.

Con estas premisas, el análisis del problema de la validez de las cuotas ingresadas con posterioridad a la presentación del documento por el que el interesado declaraba haber cesado en la actividad laboral que desarrollaba, se centraba en la eficacia de dicha baja.

Centrada así la cuestión, era inevitable llegar a la conclusión de que la declaración jurada que le fue exigida al reciamente para poder solicitar la pensión de invalidez, había de estimarse como carente de eficacia a efectos de determinar la baja en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, ya que, en caso contrario, se llegaría a la flagrante contradicción de que la Administración exigiera dicha baja para poder percibir el interesado una pensión que, posteriormente, le es denegada, y considerara, a su vez, que está capacitado para desarrollar una actividad laboral, en cuyo ejercicio había cesado por imposición de la propia Administración, a causa de una situación invalidante, que, a la postre, resulta inexistente.

Por último, y dado que la propia Delegación Provincial del extinguido Servicio del Mutualismo Laboral indicaba en el recurso de alzada formulado en su día, que la enfermedad padecida por el interesado «le permite el desarrollo de las actividades agrícolas con normalidad», resultaba patente que implícitamente se estaba reconociendo tanto la existencia de una incapacidad permanente absoluta, como la capacidad del interesado para realizar la correspondiente actividad laboral, de modo que resultaba plenamente contradictorio y significaba desconocer los propios actos el hecho de que posteriormente se negara la validez de las cuotas ingresadas a los efectos de causar derecho a pensión de jubilación.

En suma, y a juicio de la Institución, se llegaba a un resultado de una iniquidad manifiesta, ya que:

a) Se exige, por parte de la Administración, el cese del interesado en la actividad laboral que venía desarrollando, a efectos de que el mismo pueda solicitar y, en su caso, percibir la correspondiente pensión de invalidez.

b) Posteriormente, se le deniega la pensión solicitada, al estimarse que las lesiones son preexistentes a la afiliación, sin que hayan sufrido una agravación que determine una situación invalidante, protegible por la Seguridad Social.

c) No se permite que el interesado, al que se reconoce capacidad laboral suficiente, pueda perfeccionar el derecho a pensión de jubilación, al no considerarse válidas las cuotas ingresadas en base al desarrollo de dicha actividad.

d) Se deniega, asimismo, la devolución de las cuotas cuya validez no se admite a efectos de causar derecho a pensión de jubilación.

Por todo ello, y en base al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional, se ha procedido a remitir al Instituto Nacional de la Seguridad Social, una Recomendación, a fin de que se proceda de oficio a la apertura de expediente de revisión de la resolución por la que se denegó al interesado la pensión de jubilación solicitada, y estimando ineficaz la declaración de baja formulada en su día por el interesado y, por ende, computables las cotizaciones efectuadas por el mismo a partir de la fecha en que, por así exigirlo la Delegación Provincial del extinguido Servicio del Mutualismo Laboral, cesó en la actividad que desarrollaba, se

dicte la resolución que proceda en orden a su derecho a la pensión de jubilación.

d) Queja número 27.015/83. Denegación de subsidio temporal en favor de familiares por prescripción

A la interesada le fue denegado el derecho al subsidio temporal en favor de familiares por prescripción del mismo, ya que habían transcurrido más de doce meses desde el hecho causante hasta la fecha de solicitud.

Admitida la queja a trámite y solicitado el preceptivo informe del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se reconocía en el mismo el error cometido en la motivación de la resolución dictada, al ser imprescriptibles las prestaciones de muerte y supervivencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley General de la Seguridad Social. Sin embargo, se estimaba que la causa de denegación era haberse extinguido la prestación solicitada, entendiéndose que el derecho a la misma nació con el fallecimiento del causante y se extingue por agotamiento del plazo máximo de duración, es decir, por el transcurso de los doce meses siguientes al citado fallecimiento. De otra parte, y aunque los efectos del reconocimiento de estas prestaciones se producen desde los tres meses anteriores a la fecha en que se presenta la solicitud, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley General de la Seguridad Social, al haberse transcurrido más de tres meses desde que se extinguió el derecho a la prestación, no procedía reconocimiento de mensualidad alguna en favor de la interesada.

Examinado el informe emitido, esta Institución no compartía el criterio sustentado por la entidad gestora, por las siguientes razones:

a) El artículo 165 de la Ley General de la Seguridad Social declara la imprescriptibilidad de las prestaciones de muerte y supervivencia, con la única excepción del subsidio por defunción.

b) Acaecido el hecho causante, la efectividad del derecho a la prestación requiere la previa solicitud por parte del presunto beneficiario y el consiguiente reconocimiento del derecho por la Entidad Gestora, actos que, por aplicación de la imprescriptibilidad antes citada, no se encuentran sometidos a límite temporal alguno.

c) La causa de extinción del subsidio en favor de familiares, contemplado en el apartado a) del artículo 27 de la Orden de 13 de febrero de 1967 y constituida por el agotamiento del periodo de duración fijado como máximo, no puede ser interpretada en relación al fallecimiento del causante, ya que así se desprende de los mismos términos literales del precepto, que no alude en absoluto a dicho fallecimiento.

d) Por el contrario, dicha causa de extinción requiere el previo reconocimiento del derecho a la prestación que, a su vez, es imprescriptible, de modo que, por mera lógica, no puede extinguirse una prestación que no se haya reconocido previamente.

e) De no interpretarse el precepto en el sentido indicado y de adoptarse el criterio sustentado por la entidad gestora, el reconocimiento del derecho al subsidio temporal en favor de familiares quedaría sometido a un plazo de prescripción de un

año, llegándose por esta vía no sólo a un resultado contrario a la imprescriptibilidad contemplada en el artículo 165 de la Ley General de la Seguridad Social, sino incluso al plazo general de prescripción recogido en el artículo 54 del mismo texto legal.

Por todo ello se ha procedido a remitir al Instituto Nacional de la Seguridad Social una recomendación a fin de que se proceda de oficio a la apertura de expediente de revisión de la resolución dictada en su día, y se reconozca el derecho de la interesada a la prestación solicitada, siempre que la misma reúna los requisitos exigidos.

e) Queja número 30.628/83. Error en base reguladora de pensión de invalidez

Exponía el interesado en su queja su disconformidad con el cálculo efectuado para determinar la cuantía de la pensión de invalidez que le había sido reconocida, ya que, en el escrito de iniciación de actuaciones, la base reguladora estaba fijada en una cuantía superior.

Estudiado el informe remitido y el expediente seguido a resultados de la solicitud formulada por el interesado, se detectó que había existido un posible error en la resolución dictada en su día por la Dirección Provincial correspondiente, error reconocido expresamente, por la extinta Comisión Técnica Calificadora Provincial, en informe remitido como consecuencia de la formulación de recurso de alzada, por parte del interesado, ante la también extinguida Comisión Técnica Calificadora Central. Sin embargo, pese al explícito reconocimiento del error cometido, esta última Comisión emitió propuesta vinculante en la que, entendiéndose que no habían quedado suficientemente acreditados los razonamientos vertidos en el recurso, el mismo debía ser desestimado, razonamiento difícilmente explicable, a juicio de esta Institución, ya que el documento del que se desprende la equivocación sufrida obra en poder de la propia Administración e integra el expediente de invalidez seguido a resultados de la solicitud formulada por el interesado.

Por ello, y con fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución, así como en el artículo 103 de la misma, conforme al cual la Administración debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, se remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social, una recomendación a fin de que se procediese de oficio a la apertura de expediente de revisión de la resolución por la que se resolvió el recurso de alzada formulado por el interesado, dictando en su lugar otra más ajustada a derecho, en la que se rectifique el error cometido en su día en cuanto a la determinación de la— base reguladora para el cálculo de la pensión de invalidez reconocida al interesado.

f) Queja número 32.259/83. Criterio interpretativo acerca de la Ley de 26 de diciembre de 1959

Al llegar a los sesenta y cinco años de edad, el reclamante solicitó pensión de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), siéndole denegada en base a que tan sólo figuraban acreditados mil trescientos veinte días cotizados.

Acompañaba el reclamante a su escrito de queja certificación conforme a la cual había prestado servicios en la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes desde el 31 de marzo de 1943 hasta el 1 de noviembre de 1948, siendo el total de servicios prestados cinco años, siete meses y diecinueve días.

Entendiendo de aplicación el caso de referencia, lo dispuesto en la Ley de 26 de diciembre de 1958, que otorgaba el derecho a la pensión de vejez del SOVI, sustituyendo el período de cotización exigido por el requisito de reunir cinco años de antigüedad al servicio del Estado, Corporaciones Locales y sus respectivos Organismos Autónomos, fue admitida la queja a trámite.

En el informe emitido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se indicaba que no se estimaba de aplicación la Ley de 26 de diciembre de 1958, dado que la misma afecta a los Organismos que, en la fecha de su entrada en vigor, no estaban acogidos a los beneficios de los Seguros Sociales Obligatorios, Accidentes de Trabajo, Mutualismo Laboral, ni Plus Familiar, lo que no ocurría con la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, que ya figuraba encuadrada con anterioridad.

El criterio de la Institución ante el problema no es coincidente con el mantenimiento por la Entidad Gestora citada, en base a los siguientes argumentos:

a) El artículo 1.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, no efectúa distinción alguna entre los Organismos que en la fecha de su entrada en vigor, estaban acogidos a los beneficios del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) o del resto de los Seguros Sociales Obligatorios, Mutualismo Laboral, Accidentes de Trabajo y Plus Familiar, y los que no estaban acogidos.

b) La ponderación de la equidad en la aplicación de la norma nos lleva a la misma conclusión, ya que una interpretación contraria significaría efectuar una distinción injustificada, al colocar en mejor posición a quien no habiendo efectuado cotización alguna a los Seguros Sociales Unificados, vería sustituido el requisito de cotización, exigido para tener derecho a la correspondiente pensión, por la simple antigüedad al servicio de una Entidad, mientras que quien ha efectuado cotizaciones, aún no llegando a cubrir las mismas el período exigido, no podría beneficiarse de tal mecanismo sustitutorio.

e) Por último, el Tribunal Central de Trabajo, en Sentencia de 30 de noviembre de 1982, al analizar un caso análogo, declara el derecho de la interesada a la pensión de vejez del SOVI.

Por todo ello, se procedió a remitir Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a fin de que se abriese expediente de revisión de las resoluciones dictadas a resultas de las solicitudes formuladas por el interesado y considerando de aplicación lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de 26 de diciembre de 1958, se dictara la resolución procedente, a la vida de los años de servicios prestados en la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes.

En su respuesta, la citada Entidad Gestora no estimaba posible aceptar la Recomendación formulada, ya que por Sentencia de Magistratura de Trabajo se había apreciado un

defecto de consorcio pasivo necesario, lo que obligaba a declarar la nulidad de lo actuado. Sin perjuicio de lo anterior, el INSS comunicaba que, a la vista de las argumentaciones contenidas en la Recomendación formulada, iba a proceder al estudio de la posible modificación del criterio de orden general, que se venía sustentando en aplicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958.

El expediente se encuentra, por tanto, pendiente de la comunicación, por parte de la repetida Entidad Gestora, de la posible modificación del criterio seguido hasta el momento, acerca de la aplicación de lo previsto en el referido texto legal.

g) Queja número 4.353/84. Defectos en trámite de solicitud de pensión de Vejez del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, con el consiguiente perjuicio económico para el interesado

En la queja formulada se solicitaba la intervención de la Institución, en relación con los efectos económicos dados a una pensión de Vejez de Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, reconocida en mayo de 1921, abonando los atrasos correspondientes desde el 1 de octubre de 1980.

El interesado justificaba su petición en que en junio de 1973, solicitó la indicada pensión, sin que se tramitara el preceptivo expediente ni se dictara resolución alguna, puesto que por el Organismo entonces competente le fue devuelta, sin más trámite, la solicitud efectuada por no aparecer como mutualista en la provincia correspondiente.

En noviembre de 1979, solicitó nuevamente del mismo Organismo, informe sobre las cotizaciones acreditadas en su vida laboral, resultando afiliado al Retiro Obrero en 25 de septiembre de 1926, lo que motivó que volviera a solicitar nuevamente la pensión de vejez, la cual fue resuelta favorablemente en 1981, como anteriormente se ha indicado.

Teniendo en cuenta lo expuesto por el reclamante y la documentación remitida, en la que se justificaba claramente su pretensión, se inició investigación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el cual emitió informe, en el que, después de detallar las actuaciones llevadas a cabo desde 1973, se concluía que los efectos dados a la pensión eran correctos, careciendo de fundamento lo alegado por el interesado, por cuanto «no aparece ningún documento que pruebe la existencia de una solicitud formal de pensión de vejez anterior a 1979».

Una vez valorados los argumentos contenidos en el citado informe, así como la conclusión a la que se había llegado, se dirigió a la citada Entidad la correspondiente Recomendación, por entender que existían defectos procedimentales en la primera solicitud formulada, al haber sido devuelta, sin darle el trámite precedente ni haberse dictado la preceptiva resolución. La mencionada Recomendación no ha sido aceptada por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Esta Institución, después de valorar los informes emitidos por la citada Entidad, y no considerándolos procedentes, ha estimado poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, los antecedentes sobre el caso, así como la Recomendación formulada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.2 de nuestra LODP.

h) Quejas números 6.156/84 y 6.157/84. Anomalías en

procesos de selección de personal

Ambas interesadas coincidían en su queja, derivada de la participación en las pruebas de selección de auxiliares de puericultura para una Guardería Infantil, cuya adjudicación alegaban que se había efectuado al margen de los principios de mérito y capacidad.

Tramitada la queja ante la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, se pudieron constatar los siguientes hechos:

a) Que tras la celebración de las pruebas objetivas de la selección, las dos reclamantes obtuvieron una puntuación de 7,75, superior a la del resto de las aspirantes. No obstante, al parecer, por constar así en el correspondiente baremo, a las personas que residían en la localidad donde se ubicaban las plazas, se le adicionó un punto más, de forma que en la relación definitiva, la primera clasificada obtuvo 8,5 puntos y las cuatro siguientes 7,75.

b) Dado que las plazas ofertadas eran tres, había que resolver la situación de empate producida en favor de dos de alias, optándose nuevamente en favor de las dos aspirantes cuyos domicilios estaban en la misma localidad del Centro, hecho que, como se ha reflejado antes, ya había sido primado con la adición de un punto suplementario.

A la vista de los hechos descritos, se evidenciaba que el proceso de selección de referencia no se había ajustado a Derecho, al haberse resuelto por aplicación de un criterio discriminatorio, al margen de los principios de mérito y capacidad reconocidos por el artículo 103.3 de la Constitución, y contrario a los derechos de la igualdad ante la Ley (artículo 14 CE) y a la libertad de residencia y circulación (artículo 19 CE), así como al principio de igualdad de los españoles en los territorios del Estado (artículo 139 CE).

Por todo ello, esta Institución estimó necesario, mediante comunicación dirigida a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social antes mencionada, lo siguiente:

«Primero. Sugerir la anulación parcial de la selección de personal de la Guardería Infantil de..., a que se refieren las reclamantes en sus respectivas quejas, en aquellos supuestos en que la utilización de criterios contrarios a los principios y derechos constitucionales antes referenciados, hayan sido decisivos en el resultado final del proceso.»

«Segundo. Recordar para sucesivas actuaciones, la obligatoriedad de ajustar los procesos de selección de personal en el sector público a los, repetidamente citados, principios de mérito y capacidad, para cuya observancia corresponde a las autoridades y organismos competentes la iniciación e impulso de las actuaciones y trámites precisos para la anulación de los obstáculos existentes.»

Hasta la fecha, dicha comunicación no ha obtenido la preceptiva respuesta escrita a que alude el artículo 30.1 de nuestra LODP.

i) Queja número 23.625/84. Denegación de pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

Al fallecer su esposo, la interesada solicitó pensión de viudedad del SOVI, que le fue denegada. Reiteró con posterioridad su solicitud, siéndole nuevamente denegada por aplicación del plazo de prescripción de tres años previsto en el artículo 54 de la Ley de Seguridad Social, de 21 de abril de 1966.

Entendiendo, de una parte, que por la fecha del hecho causante no era de aplicación el citado precepto y, por otra, que el «dies a quo» para el cómputo del plazo de prescripción previsto para las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), en el artículo, 6.º del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955, de modo que el derecho a la pensión devino imprescriptible, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Central de Trabajo, se procedió a la admisión de la queja.

En su informe, el Instituto Nacional de la Seguridad Social señalaba que, aun cuando la referencia legal en que se fundamentaba la denegación era desafortunada, no procedía reconocimiento alguno de pensión, ya que la interesada no cumplía el requisito de haber contraído matrimonio, por lo menos, con diez años de antelación a la fecha del fallecimiento del causante, contemplado en el artículo 3. del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955.

Estudiado el informe remitido por la Entidad Gestora, la Institución entiende que lo dispuesto por la Norma Segunda de la Disposición Adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, debe entenderse aplicable al caso debatido, en base a las siguientes consideraciones:

a) El matrimonio fue contraído al fallecimiento de la primera esposa del causante, ya que con anterioridad no resultaba posible.

b) Con anterioridad a su matrimonio con el causante, la reclamante había convivido con el mismo por espacio de dieciocho años, período durante el cual no pudo contraer matrimonio por impedírselo la legislación vigente en aquella fecha.

c) Contraído el matrimonio, éste únicamente tuvo una duración de nueve meses, debido al fallecimiento del causante.

d) El incumplimiento del requisito contemplado en el artículo 3, apartado a) del Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955 debe entenderse conectado directamente con la imposibilidad de haber contraído matrimonio con anterioridad, por imperativo de legislación vigente antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1981, de 7 de julio.

e) Una interpretación teleológica de la Norma Segunda de la Disposición Adicional décima de la Ley 30/1981, de 7 de julio, permite considerar que la misma abarca a supuestos en los que, por impedir la legislación anterior la celebración de un matrimonio, imposibilita a su vez el incumplimiento del requisito de haberlo contraído con una determinada antelación a la fecha de fallecimiento del causante.

f) Otra interpretación llevaría a la poca equitativa consecuencia de que en los casos en, que el causante hubiese fallecido sin contraer matrimonio por aplicación de la legislación anterior a la Ley 30/1981, de 7 de julio, el tiempo de convivencia quedaría asimilado al de matrimonio, a

efectos de cumplimiento del requisito antes citado, mientras que, contraído el matrimonio por haber desaparecido la causa que lo impedía, sin poderse cumplir dicho requisito como consecuencia de haber acaecido el fallecimiento del causante, el citado periodo de convivencia, durante el cual no se pudo contraer matrimonio y, por tanto, haber cumplido el requisito exigido, carece de valor alguno a efectos de dicho cumplimiento.

g) El tiempo de convivencia entre el causante y su segunda esposa, con anterioridad a su matrimonio, alcanza a un periodo de dieciocho años, demostrándose la intención del fallecido de contraer matrimonio con la persona con la que convivía durante ese período, al haberlo contraído en un breve espacio de tiempo desde el óbito de su primera esposa, lo que indica que si la legislación vigente lo hubiera permitido, dicho matrimonio se hubiera contraído con anterioridad y se hubiera podido cumplir el requisito exigido.

h) Con independencia de lo anterior, el cumplimiento de la edad de sesenta y cinco años por parte de la viuda se produjo en el año 1970, por lo que le es de aplicación lo previsto en la Resolución de la Secretaría General sobre la Seguridad Social de 30 de julio de 1985, sobre imprescriptibilidad de las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI).

Por todo lo cual se remitió al Instituto Nacional de la Seguridad Social una Recomendación, a fin de que formulada nueva solicitud por la interesada, se procediera a reconocerle el derecho a pensión de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), considerando de aplicación lo dispuesto en la Norma Segunda de la Disposición Adicional décima de la Ley 70/1981, de 7 de julio, así como la Resolución de la Secretaría General para la Seguridad Social de 30 de julio de 1985.

j) Queja número 6.367/84. Ejecución de las Sentencias de los Tribunales de Justicia en sus propios términos

La queja que dio origen a esta Recomendación radicaba inicialmente en que la reclamante, al fallecer su esposo, solicitó pensión de viudedad ante la correspondiente Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Admitida la queja a trámite, el Instituto Nacional de la Seguridad Social informaba que por Sentencia de Magistratura de Trabajo había sido reconocido el derecho a la pensión de viudedad solicitada. No obstante, examinada la documentación que se acompañaba al informe, se observaba una posible discordancia entre la fecha de efectos económicos que se fijaba en la Sentencia y la que figuraba en la comunicación dirigida a la interesada por la correspondiente Dirección Provincial de la Entidad Gestora antes citada. En base a ello, se procedió a solicitar un informe complementario del INSS

En el nuevo informe, la Entidad Gestora indicaba que la determinación de efectos fijada en la Sentencia constituía «un manifiesto error material que, de no ser entendido así, supondría el reconocer unos efectos de pensión de viudedad anteriores al propio fallecimiento del causante». Se añadía que, no obstante lo anterior, se procedía a aplicar la retroactividad prevista en el artículo 54.1 de la Ley General

de la Seguridad Social, revisando el expediente en el sentido de reconocer efectos iniciales de la pensión a partir de los tres meses anteriores a la solicitud.

En distintos informes remitidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en relación a diversas quejas fundamentadas en la existencia de errores manifiestos en Sentencias dictadas por los Tribunales Laborales, que causaban perjuicios evidentes a los interesados, dicha Entidad Gestora había mantenido el criterio de que las Sentencias firmes deberían ser ejecutadas en los propios términos, sin que pudieran ser modificadas.

En base a ello, y dado que se estimaba que no resultaba congruente mantener el criterio de rectificar los errores materiales cometidos en las sentencias dictadas por los Tribunales laborales a la hora de ejecutar las mismas, cuando dichos errores beneficiaban a los interesados, como ocurría en la queja de referencia, y sostener a la vez el criterio inverso cuando aquellos van en perjuicio de los administrados, y teniendo en cuenta, de otra parte, que la Entidad Gestora no formuló recurso de suplicación contra la Sentencia ni hizo uso del denominado «recurso de aclaración», contemplado en el artículo 188 de la Ley de Procedimiento Laboral, se procedió a remitir Recomendación, a fin de que por la Dirección Provincial correspondiente se procediera a ejecutar en sus propios términos la Sentencia y, en consecuencia, a abonar la pensión reconocida desde la fecha que figura en la misma.

Se señala, asimismo, en la Recomendación formulada que de no aceptarse la misma y, por consiguiente, de admitir la posibilidad de rectificar, a la hora de su ejecución, los errores materiales contenidos en las sentencias dictadas por los Tribunales Laborales, sean los mismos favorables o perjudiciales para los interesados, se proceda a reconsiderar el criterio sustentado en los informes emitidos en relación a aquellas quejas remitidas por la Institución, en las que, siendo manifiestos los errores cometidos, se ha procedido a la enajenación de las mismas en sus propios términos.

k) Queja número 911/85. Anomalías en la selección de personal laboral de una Residencia de la Tercera Edad de la Seguridad Social

La interesada había participado en unas pruebas de selección de tres plazas de personal subalterno de una Residencia de la Tercera Edad, en la que no resultó seleccionada por razones ajenas a la aptitud personal y profesional acreditadas mediante las correspondientes pruebas objetivas.

Analizando el informe remitido por la Dirección General del INSERSO y puesto en relación con los antecedentes de la celebración de las pruebas de selección obrantes en el expediente de la reclamante, esta Institución llegó a las siguientes conclusiones:

a) Que el Organismo de Selección no se había ajustado en su actuación a las normas procedimentales en vigor.

b) Que la decisión adoptada lo había sido al margen de los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Todo ello en perjuicio de la interesada, que se vio

excluida de forma injusta de la plaza a la que legítimamente aspiraba.

En consecuencia se procedió a formular la siguiente Sugerencia:

«Que se proceda a la anulación parcial del proceso de selección impugnado por concurrir en el mismo una infracción manifiesta de las normas aplicables, o bien, que se arbitren por esa Entidad Gestora, las medidas que se estimen pertinentes para reponer a la interesada en su derecho a ocupar la correspondiente plaza de ordenanza en la Residencia de la Tercera Edad de...»

4. Problemática general del Area

Como en años anteriores, los problemas relativos a las personas con una minusvalía son los que han dado origen a un mayor número de quejas, tanto en el aspecto relativo a las pensiones de invalidez permanente de los distintos Regímenes que integran el Sistema de Seguridad Social, como en el de las prestaciones incluidas en los mecanismos asistenciales de protección social. Se observa, por tanto, una constante en las cuestiones que exponen los ciudadanos, ya que siguen siendo estos problemas, junto con los relativos a las pensiones de jubilación y de muerte y supervivencia del Sistema de Seguridad Social los que continúan originando la mayor parte de las reclamaciones.

Aliado de cuestiones ya planteadas en años anteriores y que han vuelto a repetirse en el año 1985, como son las que afectan a las afiliaciones y altas en los distintos Regímenes del Sistema de Seguridad Social, recaudación de cuotas, tardanza en el reconocimiento de prestaciones, revalorización y mejora de pensiones y los casos de concurrencia de las mismas, y la incompatibilidad de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez con las del Sistema de Seguridad Social, se han suscitado a lo largo de 1985 otros problemas, pudiéndose citar, entre ellos, los relativos a la integración de las Entidades sustitutorias en el Sistema de Seguridad Social y, muy señaladamente, los derivados de la aprobación de la Ley 26/1985, de 31 de julio.

Por el contrario, se ha podido observar un cierto descenso de otras cuestiones que habían dado lugar a un elevado número de quejas en los años anteriores, como son las denegaciones de las pensiones asistenciales y de las pensiones de viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, por no reunir la edad requerida en el momento del fallecimiento del sujeto causante.

4.1. Más específicamente, entre las cuestiones expuestas en las quejas recibidas en 1985, puede hacerse referencia, en primer lugar, a las relativas a la calificación de la invalidez permanente. En muchas quejas se muestra la disconformidad con las resoluciones dictadas por el órgano administrativo competente, en las que se declara la inexistencia de la situación de invalidez permanente, o el desacuerdo con el grado reconocido. Los reclamantes esgrimen con frecuencia el argumento de que el dictamen de las Unidades de Valoración Médica de las Incapacidades no ha sido precedido de un adecuado reconocimiento del solicitante, estimando asimismo, en otros casos, que el dictamen médico no ha sido valorado suficientemente por la Comisión de Evaluación de las Incapacidades.

4.2. Otro de los problemas contenidos en las quejas se refiere a la tardanza excesiva de la tramitación de los expedientes de invalidez permanente en determinadas Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, debiéndose indicar en este sentido, que, pese al meritorio esfuerzo realizado por la Entidad Gestora, el trámite se dilata en exceso. A título de ejemplo, puede citarse la queja número 15.703/84, sobre la que dicho Instituto informaba en marzo de 1985 que la solicitud de revisión de grado, formulada por el interesado en fecha 3 de febrero de 1984, se encontraba, al cabo de trece meses desde su presentación, pendiente de que fuera efectuado el Dictamen Médico. Dado que los efectos económicos de las revisiones de grado no se producen desde la fecha de solicitud, sino a partir de la resolución, se comprenderán los perjuicios económicos que pueden ocasionarse a los solicitantes.

4.3. Un grupo más reducido de quejas, que corresponden fundamentalmente a personas incluidas en el campo de aplicación de los Regímenes Especiales de Trabajadores Autónomos, Agrario (trabajadores por cuenta propia) y Empleados del Hogar, muestra su disconformidad con las resoluciones denegatorias de las pensiones de invalidez, por considerar que las lesiones son preexistentes a la afiliación al Sistema de Seguridad Social. Sobre este punto, habrá de indicarse que una mayor atención en relación a las altas en un determinado régimen redundaría en que, con posterioridad y al solicitar la declaración de la situación de invalidez, no se produjeran estos casos.

4.4. Se han formulado asimismo numerosas quejas en las que se pone de manifiesto la complejidad del procedimiento establecido para la aplicación de la revalorización a las pensiones concurrentes y de los mínimos establecidos para pensionistas con cónyuge a cargo. Sobre este último extremo, los reclamantes suelen aludir a los perjuicios económicos que se producen cuando, por diversas circunstancias, en muchos casos justificables, no efectúan la declaración antes de la expiración del plazo concedido para ello, lo que puede implicar que no se reconozcan dichos mínimos con efectos retroactivos.

4.5. Han sido también objeto de diversas quejas las anulaciones de afiliaciones y altas en el correspondiente Régimen del Sistema de Seguridad Social, al haberse efectuado comprobaciones que ponían de manifiesto la falta de cumplimiento de los requisitos determinantes de la inclusión en el campo de aplicación del Régimen de que se trate. Ello lleva a pensar que en el momento de formularse la solicitud de afiliación y alta no se efectuó una comprobación rigurosa en orden a constatar la concurrencia de los requisitos exigidos en el solicitante. De otra parte, estas anulaciones causan, en ocasiones, perjuicios económicos a los interesados, ya que, en muchos supuestos, no se produce la devolución de cuotas, la cual, en todo caso, queda limitada a los ingresos de los cinco años anteriores, mientras que el acto revisorio se dicta, a veces, cuando ha transcurrido un espacio de tiempo muy superior.

4.6. Sobre el Seguro Escolar se han planteado algunas cuestiones, entre ellas la falta de desarrollo de las previsiones, contenidas en la Ley de 17 de julio de 1953, por la que se estableció, y la Orden conjunta de los entonces Ministerios de Educación Nacional y de Trabajo, de 21 de agosto de 1953,

que aprobó los Estatutos de la correspondiente Mutualidad, acerca de algunas prestaciones. La antigüedad de las normas reguladoras de este Seguro requeriría su actualización, debiendo recordarse, en este sentido, que no se ha procedido a la regulación del Régimen Especial de Estudiantes, previsto en el artículo 10 de la Ley General de la Seguridad Social. Acerca de esta cuestión, y en respuesta a la queja 27.941/83, los Ministerios de Educación y Ciencia y de Trabajo y Seguridad Social informaron acerca de los estudios emprendidos por Grupos de Trabajo establecidos para examinar la posible reforma del Seguro citado, sin que las actividades desarrolladas para tal finalidad se hayan concretado en medida alguna.

4.7. Entre los problemas pendientes a que se hizo referencia en el Informe correspondiente al año 1984 figuraba la no aceptación de las ayudas destinadas a completar el período de cotización exigido para tener derecho a las pensiones de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, a efectos de causar derecho a las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI). Sobre este punto, ha de indicarse que la Secretaría General para la Seguridad Social, por Resolución de 30 de julio de 1985, se ha pronunciado en forma negativa, disponiendo que no pueden efectuarse cotizaciones para la cobertura del período de cotización exigido para causar derecho a las prestaciones del extinguido Seguro de Vejez e Invalidez. Esta Resolución se fundamenta, de una parte, en que el SOVI constituye un Seguro Social extinguido y, de otra, en una interpretación literal de la Disposición Transitoria Segunda, número dos, de la Ley General de la Seguridad Social, así como en la prescripción de las cuotas correspondientes a períodos superiores a cinco años.

4.8. La ausencia de reglamentación de las condiciones mínimas que deben cumplir las Residencias para la Tercera Edad promovidas por la iniciativa privada se ha puesto de manifiesto como consecuencia de las actuaciones seguidas en relación con la queja 6.310/83.

La Disposición Final Segunda del Real Decreto 1878/1978, de 23 de junio, atribuía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previo informe de los Ministerios competentes por razón de la materia, la determinación y aprobación de las normas técnicas sobre condiciones mínimas en orden a la localización, arquitectura, instalaciones y funcionalidad de los citados establecimientos, sin que hasta el momento hayan sido dictadas las mismas. Sobre esta cuestión, la Dirección General de Acción Social, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señalaba que las mencionadas normas se encontraban en estudio por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales, añadiendo, en fecha posterior, que por dicha Entidad Gestora se había elaborado el texto de la Ponencia sobre las condiciones mínimas de los establecimientos de iniciativa privada.

De otro lado, y dado que la queja que dio origen a las investigaciones afectaba a una Residencia de Pensionistas de Barcelona, se iniciaron paralelamente actuaciones ante la Consejería de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, la cual comunicaba que por Decreto 218/1981, de 31 de julio, había sido creado el Registro General de Establecimientos Sociales, si bien esta disposición no se había desarrollado, por haberse esperado a la aprobación de la

Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sanidad y de la Asistencia y los Servicios Sociales de Cataluña, y a la estructuración orgánica del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, llevada a cabo por Decreto 22/1984, de 31 de enero. Con estos antecedentes, se concluía señalando que la Orden reguladora de la organización y procedimiento de inscripción en el Registro General de Establecimientos Sociales se encontraba en fase avanzada de elaboración.

No obstante, año y medio más tarde, la misma Consejería informaba que la regulación del Registro y la normativa sobre ordenación y acreditación de centros y establecimientos sociales se encontraba pendiente de la aprobación de otra Ley, en este caso la de Servicios Sociales, que ha sido publicada en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña de 10 de enero de 1986, quedando, por tanto, aún, pendiente la aprobación de las anunciadas normas de desarrollo en la materia.

4.9. En los informes correspondientes a los años 1983 y 1984 fue puesto de relieve el retraso en la aprobación de las normas de desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. Felizmente, durante el año 1985 se han aprobado diversas disposiciones, como son el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los Centros Especiales de Empleo; el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros antes citados; el Real Decreto 2274/1985, de 4 de diciembre, por el que se regulan los Centros Ocupacionales; y el Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial. No obstante, sigue observándose un retraso en el desarrollo de un importante aspecto, como es el de la movilidad y las barreras arquitectónicas.

En esta materia se han tramitado diversas quejas en las que se exponía la falta de aprobación de las normas urbanísticas y arquitectónicas básicas, incluidas las relativas a los aparatos elevadores, así como las relativas a la adaptación gradual de los edificios públicos para facilitar el acceso de las personas minusválidas, y a la adaptación progresiva de transportes públicos colectivos (artículos 54.3, 55 y 59 de la Ley 13/1982, de 7 de abril). En concreto, se han dirigido comunicaciones al Ministerio de Justicia, sobre la existencia de barreras arquitectónicas en diferentes Juzgados; al Ministerio de Cultura, en relación a las condiciones de acceso al Teatro Real, de Madrid; a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Madrid, acerca del acceso a las dependencias en las que se efectúan las revisiones médicas para acceder a las exenciones fiscales en la adquisición de vehículos automóviles especialmente adaptados; al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, poniendo de relieve la reciente construcción de un edificio de correos y telecomunicaciones en la ciudad de Málaga, con puertas de acceso estrechas que impiden la entrada de personas que utilizan sillas de ruedas para sus desplazamientos y sin la previsión de rampas como circuito alternativo a las escaleras; al Ministerio del Interior (Dirección General de Tráfico), sobre las mismas circunstancias en relación a la Jefatura Provincial de Tráfico de Málaga; al Ministerio de Educación y Ciencia, ante la que

se llevaron a cabo, de oficio, actuaciones por la existencia de barreras en Centros educativos de Zaragoza y de Madrid; y al Instituto Nacional de la Salud, respecto de las dependencias del Hospital «Miguel Servet», de Zaragoza. (Quejas números 13.000/84, 24.324/84, 2.611/85, 8.476/83 y 15.730/85.)

La mayoría de los informes emitidos coinciden en «justificar» la existencia de las barreras en condicionamientos de orden técnico, sin perjuicio de que, pese a ello, se hayan puesto en marcha los mecanismos correctores de los problemas concretos que se han planteado. Algunas contestaciones trascienden del concreto asunto expuesto y se refieren a las posibles soluciones al problema general de la existencia de obstáculos que impiden o dificultan la movilidad de las personas minusválidas. Así, cabe destacar la respuesta del Ministerio de Justicia, que concluye su informe aseverando que «debido a la diversidad del Patrimonio de Edificios Judiciales, repartidos por todo el territorio nacional y a lo relativamente reciente de la puesta en vigor de las disposiciones que regulan el acceso a los edificios de los minusválidos, no es raro que existan multitud de barreras en inmuebles construidos hace muchos años y que gradualmente se van sustituyendo por otros de nueva planta, en los que se incluyen medidas que impiden la existencia de barreras». Se señalaba, en este sentido, que en el programa de nuevos edificios judiciales se había incluido una cláusula conforme a la cual, y en aplicación de lo previsto en la Ley 13/1982, de 7 de abril, el edificio proyectado ha de permitir en todo caso la accesibilidad y el uso, por las personas minusválidas, de las diferentes dependencias, así como las características que deben reunir puertas, aparatos elevadores, aseos y demás elementos.

Por su parte, el Ministerio de Cultura, tras advertir el condicionamiento derivado de la ubicación de la mayor parte de los Archivos, Bibliotecas, Museos y Teatros, en edificios declarados como monumentos históricos, remitió un extenso informe sobre la situación real de accesibilidad de los inmuebles y las medidas adoptadas o proyectadas para el cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril. Más en concreto, se especificaba que se encontraba en curso de tramitación un documento titulado «Recomendaciones para edificación de archivos», en el que se recogen las previsiones relativas a la supresión de barreras arquitectónicas. En la política actual de nueva construcción de Bibliotecas, se están cumpliendo las normas para permitir el acceso y la movilidad de las personas minusválidas, incluyéndose también, en las obras de remodelación de los edificios existentes, las modificaciones necesarias para tal finalidad, que también se tiene en cuenta en los proyectos de renovación y readaptación de los Museos, pudiéndose citar, a título de ejemplo, el proyecto en curso de realización que afecta al Museo de Arqueología de Sevilla. En el Teatro Real y en el de la Zarzuela, ambos de Madrid, se han dictado instrucciones para la ayuda a las personas minusválidas en cuanto a su acceso y acomodo, disponiéndose en el primero de ellos de ascensores para acceder a localidades distintas del patio de butacas, aparte de procederse a cursar las órdenes oportunas para disponer de rampas y elementos de acceso móviles, de forma que la entrada y salida de las personas minusválidas pueda realizarse con mayor facilidad. En cuanto al Teatro María Guerrero y la Sala Olimpia, también de

Madrid, el citado Ministerio señala que no existen problemas de consideración, ya que el patio de butacas se encuentra a nivel de la calle y la entrada se verifica de forma lineal y horizontal, sin subidas ni bajadas. Finalmente, y respecto de la sede central del Ministerio, se anunciaba que se iba a proceder a la instalación urgente de rampas de acceso en la puerta principal del edificio.

Por su parte, y en relación a la adaptación de los transportes públicos colectivos, el Ayuntamiento de Madrid, tras enumerar las distintas previsiones que tiene la Empresa Municipal de Transportes para la mejora de la accesibilidad de sus vehículos, afirmaba que se encontraba a la espera de que fuera aprobada la correspondiente disposición de desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril.

De otro lado, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo informaba que ya había cumplimentado en su totalidad las funciones que tenía encomendadas en cuanto a la elaboración de un Proyecto de Real Decreto sobre supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas.

A la vista de las dificultades que se observan para el desarrollo de las normas de la Ley 13/1982, de 7 de abril, en esta materia, se tiene previsto continuar las actuaciones en este campo, debiendo hacerse hincapié en que la prevención de la aparición de barreras arquitectónicas y urbanísticas y la supresión de las existentes constituye no solo una exigencia derivada de los preceptos de la citada Ley, sino que se encuentra entroncada directamente con la obligación dimanante del artículo 9.2 de la Constitución, al compeler a los Poderes Públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sea real y efectiva, a eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como del artículo 47 del texto constitucional y del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado español, al contemplar el derecho a una vivienda adecuada.

4.10. En cuanto al carácter restrictivo del desarrollo del Sistema de Prestaciones Económicas y Sociales, previsto en el Título V de la Ley 13/1982, de 7 de abril, y efectuado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, problema al que ya se aludió en el informe correspondiente al año 1984, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha informado que se estima que no procede la reducción del nivel de disminución exigido para ser Beneficiario de las prestaciones, toda vez que la determinación de los grados de minusvalía se ha efectuado, desde un escrupuloso respeto al mandato legal, en base a una serie de estudios técnicos de tipo objetivo, y de acuerdo con los representantes del colectivo interesado, incluyéndose una valoración de los factores sociales complementarios, que se adiciona al grado de minusvalía determinado conforme a criterios médicos. No obstante, se señalaba que, por razones de homogeneización de los requisitos, una de las previsiones de reforma era la disminución del 75 al 65 por ciento para acceder al Subsidio por Ayuda de Tercera Persona. Por lo que se refiere a los límites de ingresos compatibles con las prestaciones, las previsiones que se anunciaban consisten en una modificación al alza, adecuándolas además a la estructura real de las necesidades económicas en función del número de miembros

del hogar familiar. Se señalaba que se estaban completando los estudios técnicos, previéndose que la nueva regulación pudiera ser efectiva antes de concluir el año 1985. Por último, y en lo que atañe a la cuantía de las prestaciones, se comunicaba que se pretendía proceder a aumentos escalonados en el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y en el de Ayuda por Tercera Persona, superiores al incremento del coste de la vida, que permitieran alcanzar en el año 1991 una cuantía igual al 50 y al 25 por ciento, respectivamente, del Salario Mínimo Interprofesional. En cuanto al Subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte, las previsiones son mantener su actual valor en términos reales, mediante incrementos paralelos a los del coste de la vida. No obstante, en la fecha de elaboración del presente informe, las modificaciones anunciadas continúan pendientes de ser puestas en práctica.

4.11. Durante el año que es objeto del presente Informe, se han recibido algunas quejas en las que se planteaban los problemas de las madres solteras. A título de ejemplo, puede citarse una de ellas, en la que la interesada, soltera y con dos hijos, exponía la necesidad de salir del entorno en que se encuentra en la actualidad, y solicitaba un puesto de trabajo o una prestación económica que le ayudara a encauzar su vida. La mayoría de los casos presentan el denominador común de la falta de recursos económicos, desempleo y, en muchos supuestos, la ausencia de comprensión, aceptación y tolerancia por parte de la familia y el entorno social. Como, en general, desconocen los organismos ante los que deben canalizar su problema, estas personas se dirigen a la Institución en demanda de alojamiento, información u orientación sobre algún Centro que les acoga, así como en solicitud de un puesto de trabajo o una ayuda económica.

4.12. A raíz de diversas quejas formuladas por ciudadanos residentes en la Isla de La Palma, en las que se manifestaba la tardanza en la tramitación de los expedientes de distintas prestaciones, se tuvo la ocasión de realizar las correspondientes actuaciones en relación a la gestión de la Seguridad Social en el Archipiélago canario, durante las cuales se giró visita a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Santa Cruz de Tenerife.

A través de las actuaciones practicadas, pudo observarse una satisfactoria evolución de los promedios de tiempo de tramitación de los expedientes, cuya situación había sido particularmente grave en materia de invalidez permanente, ya que en enero de 1984, dicho promedio había sido de 13,58 meses (media nacional: 5,10 meses). Esa evolución había permitido reducir el tiempo necesario para la tramitación de los expedientes de invalidez a 4,30 meses, en diciembre de 1984 (media nacional: 4,10 meses). En términos generales, la cifra de 8.212 expedientes de todo tipo de prestaciones, que se encontraban pendientes el 1 de enero de 1984 había sido reducida hasta 4.148 expedientes el 31 de diciembre de dicho año, con una disminución en términos relativos, del 46,54 por ciento.

Las investigaciones realizadas se centraron asimismo en las medidas para resolver las consecuencias del hecho insular sobre la información a los afiliados al Sistema de Seguridad Social y sobre la gestión de las prestaciones.

En este sentido, cabe resaltar que en la Isla del Hierro, única de las Islas periféricas en la que no existe una Agencia

del Instituto Nacional de la Seguridad Social, estaba prevista, según el informe emitido por dicha Entidad Gestora, la inmediata aprobación de la apertura de una Agencia, para lo cual se utilizarían los locales de la Delegación Insular del Gobierno.

Por otra parte, en la Dirección Provincial de Las Palmas de Gran Canaria funciona una Agencia móvil de información, de modo que un vehículo especialmente acondicionado recorre diariamente diversos lugares de la isla, evitando los desplazamientos de los asegurados a Las Palmas y facilitando la tramitación de cualquier documentación. Asimismo, en ambas Direcciones Provinciales funcionan teléfonos de información permanente, dándose respuesta al día siguiente a cuantas consultas e informaciones se solicitan.

4.13. Con ocasión de otras actuaciones realizadas, se han podido detectar algunos problemas surgidos en pruebas de selección de personal. Como las quejas formuladas han dado lugar a la remisión de las oportunas Recomendaciones al Organismo administrativo afectado en cada caso, y a fin de evitar repeticiones innecesarias, nos remitimos al lugar correspondiente para el relato de las concretas vicisitudes de cada una de las reclamaciones tramitadas. No obstante, y como observación de carácter general, cabe indicar, en primer lugar, que los informes remitidos por los correspondientes Organismos contienen explicaciones que, a juicio de esta Institución, son muy difícilmente aceptables, pudiendo conceptuarse más bien como un aparente intento de justificar en alguna forma la actuación de los Tribunales calificadoros. De otra parte, esta Institución entiende que la desproporción de la puntuación atribuida a ciertas pruebas susceptibles de una mayor subjetividad en su valoración como es una entrevista personal, en relación con la adjudicada a otras pruebas que pueden ser apreciadas de forma objetiva, significa otorgar a los Tribunales calificadoros un excesivo margen de discrecionalidad, que puede correr, en ciertos casos, el riesgo de transformarse en una actuación arbitraria. Resulta, por consiguiente, exigible que tanto la naturaleza de las pruebas selectivas y su puntuación, como la propia actuación de los Tribunales calificadoros se adecuen de modo escrupuloso a los principios de mérito y capacidad.

4.14. Como se ha indicado en el apartado correspondiente de este Informe, a lo largo del año 1985 la Administración ha aceptado y puesto en práctica distintas Recomendaciones y Sugerencias formuladas. Entre ellas, por referirse a asuntos de orden general, cabe destacar las relativas a la imprescriptibilidad de las pensiones de Viudedad del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), la eliminación del supuesto de discriminación por razón de sexo que se contenía en el artículo 6.º de la Orden de 28 de diciembre de 1966, en relación a las asignaciones de protección a la familia por hijos a cargo, y la conservación de la condición de beneficiario de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social por personas mayores de 26 años de edad, cuando la inclusión inicial se hubiera producido con anterioridad al 1 de enero de 1967, así como el mantenimiento de dicha condición, en el supuesto indicado, cuando se produce el cambio del titular del derecho por fallecimiento del trabajador.

En general, parece observarse una mayor receptividad, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las

Recomendaciones y Sugerencias de la Institución, circunstancia de la que es justo dejar constancia. La mayor parte de las quejas tramitadas afectan, sin embargo, como en años anteriores, al Instituto Nacional de la Seguridad Social. La positiva colaboración de esta Entidad Gestora ha continuado durante el año al que se contrae el presente Informe, pero tenemos el deber de señalar con todo respeto, que se observa una mayor resistencia, por parte de aquella, a hacer uso de sus facultades de revisión de los actos administrativos en ciertos supuestos en los que se ha podido detectar algún tipo de irregularidad o en casos en los que la norma aplicable posibilita la adopción de un criterio interpretativo más progresivo que el que se ha venido sustentando.

4.15. Por último, resulta ineludible hacer una referencia a la aprobación de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social, que dio lugar a la formulación de la Recomendación a la que hace referencia en otro capítulo de este Informe. Como se señalaba en la citada Recomendación, el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución (régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos) y en el artículo 50 (pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas para los ciudadanos durante la tercera edad), debería efectuarse en sentido progresivo, conforme a la doctrina que configura la Seguridad Social como institución constitucionalmente garantizada, cuya preservación es indispensable para asegurar el cumplimiento de los principios contenidos en el texto constitucional. Es cierto que, a la hora de legislar, habrán de tenerse en cuenta los condicionamientos dimanantes de la coyuntura económica y las disponibilidades de financiación, pero sin que ello pueda redundar en quebranto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y menos, precisamente, de aquellos que requieren mayor protección, por exigencia de los valores de igualdad y de justicia que nuestra Constitución consagra.

Ello es congruente con el criterio sustentado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 81/1982, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 3.º, que se repite en la Sentencia 98/1983, de 15 de noviembre, fundamento jurídico 2.º), en la que se señala:

«Dado el carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige y la obligación que al Estado imponen los artículos 9.2 y 35 de la Constitución, de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas... debe entenderse que no se puede privar al trabajador, sin razón suficiente para ello, de las conquistas sociales ya conseguidas».

De otro lado, debe recordarse que el artículo 12.2 de la Carta Social Europea, ratificada por el Estado español mediante instrumento firmado el 29 de abril de 1980 publicada en el «B. O. E.» del 26 de junio del mismo año, preceptúa el mantenimiento de un nivel satisfactorio del régimen de Seguridad Social, definiéndolo por referencia al exigido para la ratificación del Convenio número 102 de la OIT o «norma mínima, de Seguridad Social. Por su parte, el apartado 3.º del mismo artículo recoge el compromiso de

«esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social». Esta circunstancia pone de relieve la anómala situación producida por el hecho de que nuestro Estado no haya ratificado aún el Convenio número 102 de la OIT y, en consecuencia, el compromiso que dimana del artículo 12 de la Carta Social Europea no alcance una concreción. De todo ello se desprende la consecuencia de la necesidad y de la urgencia de proceder a la ratificación del citado Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, dando así una efectividad real a la obligación derivada del compromiso adoptado al ratificar la Carta Social Europea.

De otra parte, el preámbulo de dicha Ley 26/1985, declara que uno de los objetivos fundamentales es la mejora de la protección no contributiva, señalando en este sentido, que se «inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales. Sin embargo, esta meritoria declaración de intenciones no queda plasmada suficientemente en el articulado de dicha Ley, ya que la misma se limita a incrementar el importe de las pensiones asistenciales, sin prever modificación alguna en su actual régimen jurídico, tal y como ha venido sugiriendo esta Institución desde el año 1983. Al ser los requisitos de acceso a estas prestaciones sumamente restrictivos, en especial por la aplicación de la condición relativa al derecho de alimentos, la depuración de los elementos asistenciales en el sistema contributivo y el consiguiente reforzamiento de la función sustitutoria puede redundar en un aumento de los márgenes de desprotección social, al no poder jugar los mecanismos asistenciales, por la causa antes indicada, un papel compensador respecto de quienes no alcancen el derecho a las prestaciones contributivas por efecto de las modificaciones operadas por la misma Ley 26/1985, de 31 de julio.

De todo ello, se desprende la exigencia de que, en el marco de la reforma de la Seguridad Social, se aborden simultáneamente las tareas de racionalizar el actual sistema profesional y contributivo y dar una mayor efectividad a los mecanismos no contributivos de protección social, en la línea del modelo diseñado por el artículo 41 de la Constitución, siendo, por tanto, insoslayable dar comienzo, de modo efectivo, al propósito, proclamado en el preámbulo de dicha Ley 26/1985, de efectuar «una regulación unitaria de las distintas acciones de los Poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad, carezcan de recursos económicos suficientes para su subsistencia».

La opción por el gradualismo a que se refiere el preámbulo de la Ley de Medidas Urgentes, no debe por tanto, hacer olvidar que el ritmo del proceso de reforma y el contenido de cada una de sus fases está condicionado por la necesaria acomodación de nuestros mecanismos de protección social a las exigencias derivadas de los mandatos constitucionales.

En este sentido, y a modo de colofón, debe señalarse que no puede pasar desapercibida la circunstancia de la aprobación paulatina de leyes de servicios sociales en distintas Comunidades Autónomas, de modo que, hasta el

momento, disponen de un texto legal en esta materia el País Vasco, Navarra, Madrid, Murcia y Cataluña. El legítimo ejercicio de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas no puede soslayar la exigencia de contemplar en su conjunto el modelo constitucional de protección social, dada la íntima conexión entre los mecanismos que componen este modelo. Si se tiene en cuenta que el análisis de los preceptos constitucionales lleva a la conclusión de que la pieza fundamental del mismo está constituida por el régimen público de Seguridad Social previsto en el artículo 41 de la Constitución, se comprenderá que el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de asistencia social no pueden desconectarse del proceso de reforma de la Seguridad Social, desde el momento en que el alcance de los mecanismos de protección social que pueden quedar bajo la cobertura del título competencial sobre «Asistencia Social», a que se refiere el artículo 148.1.20. del texto constitucional, ha de venir condicionado indirectamente por el contenido del régimen público de Seguridad Social. Es, en suma, insoslayable que en la implantación del modelo constitucional de protección social se guarde una coherencia entre los distintos mecanismos, contributivos y asistenciales que lo componen, de modo que los mismos se integren en un todo armónico, en beneficio de la óptima utilización de los recursos sociales y de la mayor efectividad posible de la cobertura de los estados y situaciones de necesidad.

IX. AREA DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO

1. Síntesis de su ámbito de competencia

Corresponde al Área de Obras Públicas y Urbanismo efectuar el estudio, valoración y propuesta de resolución de las quejas que planteen problemas de la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las que han sido objeto de transferencia a las diversas Comunidades Autónomas que conforman la estructura organizativa del Estado.

De aquí que es frecuente la supervisión de entes locales en relación con problemas en que inciden competencias estatales o autonómicas, como es el caso del planeamiento y el del medio ambiente, materia esta última que, por su tratamiento disperso de carácter reglamentario, es objeto de una distribución competencial muy diversificada.

En cuanto al examen tipológico de las quejas gestionadas durante el periodo anual a que se refiere el presente Informe, puede sintetizarse en las siguientes materias:

— Legislación de viviendas de protección oficial, destacando en este gran apartado las quejas referentes a solicitudes de viviendas de promoción pública, vicios o defectos de edificación y regulación del patrimonio público de vivienda.

— Cooperativas de viviendas.

— Planeamiento urbano..

— Expropiación Forzosa.

— Equipamientos públicos: carreteras, etc.

— Conflictos en relación con aprovechamientos de aguas.

— Medio ambiente.

Finalmente, y como en Informes anteriores, ha de

señalarse el gran número de quejas relacionadas con la Ley de Arrendamientos Urbanos, así como otras muchas de carácter jurídico privado, básicamente referidas a conflictos derivados de la compraventa de bienes inmuebles.

2. Análisis de quejas admitidas y tramitadas durante el año 1985

Se exponen, a continuación, agrupadas, por materias, algunas de las quejas más significativas en las que se ha obtenido resultado favorable a las pretensiones de los formulantes.

2.1. Expropiación forzosa

Queja número 20 1/83. Retasación

Organismo: Dirección General de Carreteras.

Asunto: Reconocimiento del derecho de retasación de un bien expropiado y pago del justiprecio correspondiente.

Resultado: Se abonó el importe de 2.965.331 pesetas fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Oviedo.

Queja número 895/83. Pago de justiprecio e intereses de demora

Organismo: Dirección General de la Vivienda (antes Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda).

Asunto: Abono de justiprecio e intereses de demora con ocasión de expropiaciones de fincas en el Polígono «Ensenada de Gándara, fase 2», de El Ferrol.

Resultado: La Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en La Coruña procedió al pago de lo adeudado, con cuya entrega la afectada se reconoció por enteramente pagada del justiprecio, habiendo firmado el acta del pago complementaria.

Queja número 3.834/83. Pago de justiprecio

Organismo: Consejería de Cultura Junta de Andalucía.

Asunto: El Decreto 3390/1972, de 14 de diciembre, declaró de utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, la adquisición de las fincas situadas sobre la Alcazaba Medieval de Cádiz, entre las que se encontraba la del formulante de la queja, sita en el número 11 de la calle del Mesón, denominada Antigua Posada del Mesón.

En fecha 4 de marzo de 1982, la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas efectuó una hoja de valoración de la finca por valor de 11.400.000 pesetas, produciéndose la inmediata conformidad con dicha cantidad por parte del expropiado. Desde entonces no se había procedido al pago de los correspondientes justiprecios.

Resultado: Solicitada información de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, se nos informó que por Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, se regaló el traspaso a la Junta de Andalucía de las funciones y servicios del Estado en materia de cultura, siendo entregados físicamente los expedientes relativos a los asuntos pendientes unos meses después.

«Desde ese momento (según informe de la Dirección General de Bellas Artes, dependiente de la Junta de Andalucía) se han estado estudiando y examinando la

ingente cantidad de documentos enviados, en una mayoría con trámites incompletos, desordenados y, a veces, con el último documento de uno o más años de antigüedad, a la vez que se adoptaban las medidas oportunas para la organización del trabajo de la nueva Administración Autonómica.»

Tras esta primera explicación, se reconoció que no se había abonado el justiprecio al formulante de La queja, «sin que conste en el expediente ningún tipo de motivación al respecto». Dicho lo cual, la Junta de Andalucía entendía que era la Administración que inició el procedimiento expropiatorio y que llegó al acuerdo del justiprecio, la que debía responder del mismo.

Después de un informe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía acerca de a quién correspondía el pago del justiprecio, se estableció definitivamente que el pago del justiprecio correspondía a La Consejería de Cultura de la mencionada Junta; razón por la cual el Defensor del Pueblo manifestó a la misma que procedía al inmediato pago al expropiado del justiprecio señalado en su día, junto con los intereses de demora a que hacen referencia los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, con independencia de que el particular pueda ejercer el derecho a solicitar una nueva retasación del bien expropiado.

Hasta la fecha de este Informe, no se ha recibido aún respuesta a nuestra indicada comunicación, que tuvo lugar el día 18 de septiembre de 1985.

Queja número 6.717/83. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Tenerife.

Asunto: Cierre de un restaurante como consecuencia de la realización de obras en la calle donde se ubicaba. La exigencia de indemnización por el lucro cesante no fue atendida por la Administración.

Resultado: Tras la intervención del Defensor del Pueblo, y previo informe del Arquitecto Jefe de los correspondientes Servicios Territoriales de Arquitectura y Vivienda, se informó que «una vez consultada toda la documentación que obra en el expediente en relación con las fechas de comienzo y terminación de las obras, causa de la indemnización, así como el contrato de arrendamiento suscrito, y realizado un muestreo “in situ” sobre negocios de características similares, se estima correcta la cantidad reclamada y procede la continuación del expediente en esos términos.»

Queja número 12.433/83. Pago de justiprecio

Organismo: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Asunto: Abono de intereses de demore en el pago del justiprecio derivado de la expropiación de una finca para la ejecución del proyecto del Canal, Tramo I, en la zona regable del Guadalete.

Resultado: Se informó de la habilitación económica del expediente de intereses de demora para las 16 fincas afectadas, entre las cuales se encontraba incluida la perteneciente al formulante de la queja.

Queja número 16.349/83. Pago de justiprecio

Organismo: Dirección General de Carreteras.

Asunto: Abono de justiprecio de una finca expropiada antes del año 1974 para ejecutar las obras de mejora de la C-830 en el tramo de La Orotava a Icod de los Vinos, en Tenerife.

Resultado: Se informó que el justiprecio en cuestión había sido abonado, según consta, con levantamiento de acta, en el Ayuntamiento de la Villa de San Juan de la Rambla (Tenerife).

Queja número 30.139/83. Deslinde expropiatorio y abono de justiprecio

Organismo: Confederación Hidrográfica Norte de España.

Asunto: Se denuncia el pago del justiprecio 13 años después de iniciarse el expediente de expropiación para la construcción de dos depósitos de agua para abastecimiento de El Ferrol. Con posterioridad, en el año 1982 se levantó acta de ocupación de otras fincas propiedad del formulante, sin que se hubiese abonado el justiprecio ni se efectuase un adecuado deslinde de la superficie expropiatoria.

Resultado: Tras una serie de razones explicativas del retraso, se informó que la Dirección General de Obras Hidráulicas se había dirigido por escrito al interesado a los efectos de iniciar el trámite de justiprecio de las fincas afectadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 y siguientes de la vigente Ley de Expropiación Forzosa.

Queja número 4.079/84. Intereses de demore

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en La Coruña.

Asunto: Abono de intereses de demora derivados del expediente expropiatorio número I-LC/263, finca número 2, del término municipal de Betanzos.

Resultado: El importe de la liquidación de intereses legales, que ascendía a la cantidad de 109.621 pesetas, fue abonado a la interesada.

Queja número 4.505/84V Pago de justiprecio

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Lugo.

Asunto: La interesada, propietaria de la parcela número 21, expropiada con ocasión de la Segunda Ampliación del Polígono Fingoy, de Lugo, promovido por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, no había recibido el justiprecio de la indicada expropiación.

Resultado: En fecha 27 de febrero de 1985 se formalizó acta de pago de la mencionada parcela, por un importe de 133.993 pesetas, habiendo otorgado la interesada su conformidad.

Queja número 4.591/84. Deslinde de finca expropiada y pago de justiprecio

Organismo: Dirección General de Carreteras.

Asunto: Corrección de la superficie de una finca y pago del justiprecio, como consecuencia de la expropiación derivada de la ejecución del Proyecto de Ensanche y Mejora del Firme de la CN-VI, de Madrid a La Coruña, p. k. 583.0 al 614.7, tramo Betanzos a El Ferrol.

Resaltado: La Dirección General de Carreteras informó que se había efectuado la rectificación correspondiente y redactado el anejo del acta de ocupación con la superficie realmente afectada, habiéndose dado traslado de la misma a la interesada a efectos de determinación del justiprecio, y se procederá a su tramitación con la mayor urgencia posible.

Queja número 6.473/84. Intereses de demore

Organismo: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Asunto: Solicitud del abono de intereses de demore en expropiación forzosa. El pago del justiprecio se abonó en el año 1982.

Resultado: Los correspondientes intereses fueron abonados con posterioridad.

Queja número 7.496/84. Intereses de demora

Organismo: Demarcación de Carreteras del Estado en Cataluña.

Asunto: Liquidación de intereses derivados de expropiación, con ocasión del «Desdoblamiento de DD-246 de Barcelona a Valls, p. k. 1.920 a 6.850, tramo Bellvitge-Enlace Aeropuerto».

Resultado: La liquidación de intereses correspondientes al expediente en cuestión fueron abonados de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

Queja número 5.383/83. Intereses de demora

Organismo: Confederación Hidrográfica del Tajo.

Asunto: Para la construcción del Embalse de Finisterre, que afectaba a varios términos municipales de Toledo, fue declarada la urgente ocupación de los terrenos por acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 1975.

Con fecha 27 de julio, de 1981, se firmó, entre la beneficiaria de la expropiación y la Asociación de Afectados, un acta general de mutuo acuerdo, en la que se determinaron los precios unitarios, así como el reconocimiento de los intereses devengados por demora en el procedimiento y pago.

Formulada reclamación acerca del devengo y pago de intereses por los dos conceptos señalados en el acta de mutuo acuerdo, se dicta resolución por la Confederación Hidrográfica del Tajo en la que se estima parcialmente la reclamación de intereses devengados. Contra dicha resolución los afectados interponen recurso de alzada, mostrando su disconformidad con la misma.

La intervención del Defensor del Pueblo estuvo dirigida a acelerar, en lo posible, la resolución de La alzada y a que, a tenor del artículo 24 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se efectuase una consulta potestativa a ese alto órgano consultivo. Se pretendía, asimismo, evitar que a través de la técnica del silencio negativo se obligase a cada uno de

los expropiados a plantear un recurso contencioso-administrativo.

En tal sentido, el Defensor del Pueblo manifestó al excelentísimo señor Ministro de Obras Públicas y Urbanismo que venía siendo preocupación constante del mismo no sólo una actuación administrativa conforme con el artículo 103 de la Constitución, sino, además, evitar conflictos tendenciosos cuando éstos pueden quedar eludidos por la existencia de unos hechos y de una normativa que, puestas en relación, producen soluciones justas tanto para la Administración como para los administrados; y, a tal efecto, se hizo mención a los preceptos legales previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, así como a la jurisprudencia producida en aplicación de los mismos, en apoyo de la pretensión formulada por la Asociación afectada.

Resultado: En contestación a nuestra intervención, el 16 de enero de 1986, se nos ha comunicado que se había decidido que el Consejo de Estado informase el recurso de referencia y que, una vez recibido el mismo, se dictará la resolución que en Derecho resulte procedente.

Queja número 19.633/84. Demora excesiva en actuaciones de un Jurado Provincial de Expropiación

Organismo: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Gobierno Civil de Huelva y Jurado Provincial de Expropiación de Huelva.

Asunto: El 12 de febrero de 1981, el Jurado Provincial de Expropiación de Huelva fijó el justo precio de una finca del interesado. Dicha resolución fue devuelta al Jurado al haber un error aritmético en la misma, no corrigiendo este el error hasta el 25 de enero de 1984. El importe del justiprecio no se ha hecho efectivo al formulante de la queja.

Resultado: Iniciadas las oportunas actuaciones con los organismos de referencia, se comprobó la excesiva demora habida por parte del Jurado Provincial de Expropiación de Huelva en dictar la resolución inicial, el 12 de febrero de 1982, dar traslado de la misma a la Dirección Provincial, el 29 de noviembre de 1982 y corregir los errores habidos, el 25 de enero de 1984, cuando le había sido devuelto el 25 de enero de 1983, todo lo cual ha provocado un grave retraso en la percepción del importe del justiprecio por el interesado.

En consecuencia, esta Institución se vio en la obligación de recordar lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo que ordenan a la Administración Pública a actuar de acuerdo con el principio de eficacia y con arreglo a las normas de celeridad y economía procedimental, en un recordatorio de deberes legales efectuado al Jurado Provincial de Expropiación de Huelva por su actuación en el expediente expropiatorio.

Posteriormente, se informó por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que el formulante de la queja había percibido, el 18 de enero de 1985, el importe de justiprecio.

2.2. Contratos administrativos de obras públicas

Queja número 29.935/83. Paralización de obra pública. Resolución contrato de obra

Organismo: Consejería de Educación y Ciencia de la

Junta de Andalucía.

Asunto: El Presidente de la Asociación de Padres de Alumnos de un Colegio Público de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), formuló queja relativa a la demora excesiva en la construcción del Colegio, iniciado en el año 1977; lo que comportaba graves inconvenientes en la prestación del servicio público de la enseñanza a los niños afectados.

Solicitado informe de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, se le manifestó lo siguiente:

«Se deduce una excesivamente lenta actuación de la Administración Pública, cuyas causas son de orden diverso en el presente caso e imputables tanto a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia, como a los correspondientes Servicios de Control y Gestión de Obras adscritos a la Consejería de Educación y Ciencia, y al director facultativo de las obras, quienes no ejercieron adecuadamente las medidas de control previstas en la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento.

En tal sentido, ha de señalarse que la presencia de la Administración durante la ejecución de una obra pública no es pasiva, debiendo intervenir la misma directa y activamente para asegurarse de que el contratista obtendrá el resultado prometido.

Con independencia del anterior problema, es evidente, asimismo, el excesivo tiempo utilizado desde la apertura del expediente de resolución del contrato, producido el 22 de septiembre de 1983, y su finalización, en fecha 14 de mayo de 1985. Casi dos años para la declaración de extinción por incumplimiento de un contrato de obra resulta realmente excesivo y contrario al principio de eficacia que ha de regir la actuación de la Administración Pública, a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Española; si bien esta Institución es consciente del procedimiento verdaderamente complejo previsto en la Ley de Contratos del Estado y en su Reglamento para la resolución de los contratos administrativos.»

Finalmente, sugería el Defensor del Pueblo la máxima agilización en la ejecución de las obras de construcción del Colegio afectado.

Resultado: En respuesta a nuestra sugerencia, la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, en fecha 7 de enero de 1986, comunicó al Defensor del Pueblo que las obras se encuentran finalizadas, así como el citado Centro en funcionamiento desde finales del año 1985.

Queja número 1.464/84. Devolución fianzas de contratos de obra

Organismo: Ministerio de Educación y Ciencia.

Asunto: El formulante de la queja, constructor, resultó adjudicatario de varias obras en la provincia de Guadalajara. La formulación de la queja vino motivada por la demora en la devolución de las fianzas depositadas en su día en la Caja General de Depósitos, en contra de lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Estado que, literalmente, señala: «Aprobadas que sean la recepción y liquidación definitivas de las obras, se devolverá el importe de las fianzas».

Resultado: Tanto la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar como la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Guadalajara, dieron respuesta satisfactoria al requerimiento de la Institución, procediéndose a dictar resolución favorable sobre la devolución de algunos de los avales depositados por el contratista en la Caja General de Depósitos.

Queja número 7.860/85. Abono de certificación por disconformidad con la ejecución de una obra pública

Organismo: Dirección General de Arquitectura y Vivienda (dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), y Ayuntamiento de Mérida (Toledo).

Asunto: Del escrito de queja se deducían los siguientes hechos:

a) En fecha 10 de noviembre de 1983, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda y el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mérida, suscribieron con una empresa un contrato de obra para la pavimentación de la Plaza de España, en Mérida. El precio del contrato ascendía a 8.362.356 pesetas, que serían abonadas a la sociedad contratista mediante certificaciones de obra ejecutada. Del total del presupuesto indicado, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda acordó aportar. 5.562.356 pesetas, y el Ayuntamiento de Mérida 2.800.000 pesetas.

b) A tenor de la documentación aportada por la empresa formulante de la queja, el director de obra certificó la totalidad de las certificaciones de la misma y, en concreto, dos certificaciones con cargo a la aportación comprometida por el Ayuntamiento de Mérida, por importe global de 2.800.000 pesetas.

c) Finalmente, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 170 del Reglamento de Contratos del Estado, en fecha 24 de enero de 1985 se procedió a la formalización del acta de recepción provisional de las obras, expresándose en la misma que aquéllas habían sido ejecutadas de acuerdo con el proyecto aprobado y demás determinaciones contractuales y legales.

d) A pesar de que de las certificaciones adeudadas y del acta de recepción provisional mencionada derivaba inequívocamente la obligación del Ayuntamiento de proceder al pago de su aportación a la empresa contratista, pago que, por cierto, debió producirse con anterioridad al de las certificaciones con cargo a los créditos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el Ayuntamiento de Mérida se negó a efectuar el indicado abono con el pretexto de que los adoquines de la plaza no estaban suficientemente limpios.

Tal pretexto, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado y en su Reglamento, no puede, en ningún caso, servir de justificación legítima para que el Ayuntamiento incumpla sus obligaciones contractuales, debiendo manifestarse que es a la dirección facultativa de la obra como a otros facultativos intervinientes en la recepción provisional de la misma, a los que incumbe la valoración de su perfecta ejecución.

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda ratificó la postura del Defensor del Pueblo señalando que, realizada visita de inspección a las obras por el Arquitecto de Zona de

la Dirección General, el de la Dirección Provincial del Ministerio en Toledo, y la dirección facultativa de la obra, se desestimaron por inexistentes e irrelevantes las deficiencias alegadas por el Ayuntamiento, procediéndose a la recepción de las obras.

En contra de la opinión del indicado órgano de la Administración Pública, la Corporación Municipal afectada, en sesión extraordinaria de 10 de octubre de 1985, manifestó la deficiente ejecución del proyecto original de obras y otros extremos relacionados con un reformado del proyecto original.

Como postura positiva que solucionase el conflicto, se sugirió la mediación del Defensor del Pueblo para que un tercero dirimente procediese a emitir un informe técnico en relación con el tema planteado. La indicada solución mediadora está siendo auspiciada por la Institución y próximamente se mantendrá una reunión con los órganos afectados con el fin de llegar a una solución de compromiso, que podría consistir en la emisión de un informe técnico decisorio, acerca de la ejecución de las obras, por parte de los Servicios Técnicos de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

2.3. Equipamientos comunitarios: vías de acceso, carreteras, etc.

Queja número 553/83. Alumbrado público

Organismo: Ayuntamiento de Madrid.

Asunto: Carencia de alumbrado público en grupo de viviendas de promoción pública, sitas en la Unidad Vecinal de Absorción (UVA) de Canillejas.

Resultado: El Ayuntamiento de Madrid informó al Defensor del pueblo que las obras de urbanización no fueron recibidas por presentar deficiencias en su instalación. No obstante, se acordó asignar una partida presupuestaria de 3 millones de pesetas para corregir las deficiencias en la instalación de alumbrado público. Las obras correspondientes se iniciaron en el mes de febrero de 1985, finalizando en agosto del mismo año.

Queja número 5.878/83. Acceso a pueblo

Organismo: Jefatura de Carreteras de León.

Asunto: En la construcción de la carretera que une Membibre con Ponferrada y en el tramo más cercano a la población de Almázcara, quedaron intransitables los caminos que daban servicio de comunicación a la zona. Desde el 25 de mayo de 1985, los vecinos de Almázcara estaban solicitando del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la construcción de un camino que diese acceso a su pueblo con la carretera mencionada, así como la construcción de un puente a nivel que enlazase con la vía del ferrocarril.

Resultado: En contestación al escrito del Defensor del Pueblo, se informó que la Jefatura de Carreteras de León estaba redactando un proyecto de paso superior sobre la CN-VI para la restitución de servicios que fueron dificultados con la construcción del nuevo tramo de carretera a su paso por Almázcara. El presupuesto del proyecto fue de cincuenta millones de pesetas y las obras se realizaron durante el año

1985, resolviéndose los problemas que sufrían los interesados y que justificaron la intervención del Defensor del Pueblo.

Queja número 7.452/83. Ocupación ilegal de bienes demaniales

Organismo: Confederación Hidrográfica Norte de España.

Asuntos: Permiso para construir una rampa de acceso a la vivienda del formulante de la queja en un terreno propiedad de la indicada Confederación. La ejecución de la obra autorizada dependía de una actuación de la Confederación Hidrográfica con relación a otros vecinos que impedían su realización.

Resultado: Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Confederación Hidrográfica del Norte de España informó que las mismas personas que invadieron los caminos rurales de acceso a la finca del formulante han procedido a ocupar los taludes del camino de servicio de un canal sito en la zona regable en que se ubica la finca en cuestión, estableciendo plantaciones de árboles frutales, cultivos de hortalizas, etc., todo ello en terrenos expropiados, resultando actualmente imposible la construcción de las rampas de acceso autorizadas.

Por ello, se procedió a oficiar a los vecinos que ilegalmente habían ocupado bienes de dominio público para que restituyesen los terrenos a su estado anterior, con el fin de resolver el problema planteado.

Queja número 13.027/83. Suministro de luz en aldeas gallegas

Organismo: Diputación Provincial de Lugo.

Asunto: Falta de servicios mínimos, en particular luz eléctrica, en pueblos o aldeas pertenecientes al Municipio de Navia de Suarna (Lugo).

Resultado: Se informó que se había incluido a las indicadas entidades locales en la tercera fase de electrificación del Municipio de Navia de Suarna, finalizándose las obras a lo largo de 1985.

Queja número 21.156/83. Acceso a población

Organismo: Diputación Provincial de Lugo y Ayuntamiento de Becerreá (Lugo).

Asunto: El Alcalde Pedáneo de Quintá de Cancelada, Becerreá (Lugo) dirigió escrito al Defensor del Pueblo en el que solicitaba la urgente construcción del segundo tramo de la «Carretera Local de Villamane a Quinta», así como la instalación de un teléfono público en esa localidad.

La razón básica de la petición radicaba en el aislamiento que sufre el pueblo, sólo comunicado por difíciles caminos de herradura con la cabecera de Comarca, que se traduce en graves perjuicios de carácter educativo (difícil acceso a la escuela), económico (imposibilidad o dificultad de comercialización de los productos del campo), sanitarios (retraso de la asistencia médica y farmacéutica) y sociales (los pensionistas tienen difícil acceso al lugar de cobro de las pensiones).

La situación descrita afectaba a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que ordena a los poderes públicos «remover los obstáculos que impidan o dificulten la

plenitud de los ciudadanos y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, social y cultural.

Asimismo, los vecinos afectados se veían parcialmente privados de algunos de los derechos económicos y sociales que recoge el Capítulo III del Título 1 de la Constitución.

Resultado: Tanto el Ayuntamiento de Becerreá como la Diputación Provincial de Lugo contestaron satisfactoriamente a los problemas planteados en la queja. La Presidencia de la Diputación aprovechó la oportunidad para hacer constar ante esta Institución que las situaciones de aislamiento o semiaislamiento de núcleos rurales en la provincia de Lugo afecta, lamentablemente, a centenares de casos; situación explicada en parte por el alto grado de diseminación de la población rural de la provincia, distribuida en unos 10.600 núcleos distintos. Tal situación exige un gran esfuerzo y una actuación preferente de los Poderes públicos, mediante la reestructuración y ampliación de las Comarcas de Acción Especial en la Provincia, que fue solicitada en fecha 29 de octubre de 1984 al Gobierno Central por la Diputación Provincial de Lugo, sin que hasta la fecha haya sido atendida.

A la vista de la respuesta, y con independencia de dar por concluidas las actuaciones en relación con el objeto concreto de la queja, se solicitó un informe sobre el problema de las Comarcas de Acción Especial que, recientemente remitido, está siendo objeto de estudio por la Institución, con el fin de efectuar una recomendación a la Administración Pública Estatal.

Queja número 31.667/83. Obras de reparación y mejora de carretera

Organismo: Dirección General de Carreteras.

Asunto: Se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo con el fin de que se gestionaran las obras de reparación y mejora de la C-333, que une la CN-323 con la CN-340.

Resultado: Se informó de la redacción y aprobación técnica del proyecto de variante Albuñol-La Rábida, C323, en la que recayó informe favorable de la Comisaría de Aguas del Sur de España, en orden a evitar las incidencias que las avenidas de agua pueden ocasionar en el servicio de la mencionada carretera. Durante el año 1985 se procedió a ejecutar las obras correspondientes con un presupuesto de 144 millones de pesetas.

Queja número 2.442/83. Daños por travesía urbana de carretera

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Cantabria.

Asunto: El Municipio de Limpias es atravesado por la CC-629, Burgos-Santoña. El tráfico de la misma es de gran intensidad y se caracteriza por la ausencia de cualquier tipo de limitaciones para vehículos pesados y de gran tonelaje.

Ello provoca grandes perjuicios económicos y problemas de inseguridad para los vecinos. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento se había dirigido en numerosas ocasiones al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y a otros órganos públicos, en solicitud de que se solucionase el problema o se indemnizasen los daños que producía la situación.

Resultado: Ante nuestra intervención, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo informó que se había solicitado

la habilitación de un crédito extraordinario de tres millones de pesetas para la atención de los problemas de la travesía, procediéndose por la Jefatura de Carreteras de Cantabria a efectuar obras de reconstrucción de aceras y actuaciones en la tubería de abastecimiento de aguas, de forma que el problema planteado se consideraba solucionado. Asimismo, se informó que se habían iniciado los estudios necesarios para la construcción de la Variante de la CN-634 a su paso por Colindres, con un nuevo puente sobre la ría de Trento, que permita el paso de toda clase de cargas, de forma que se evitara el paso de vehículos pesados por la travesía de Limpias.

2.4. Aprovechamiento de aguas públicas: Autorizaciones, concesiones, etc.

Queja número 14.487/83. Legalización de aprovechamiento de aguas subterráneas

Organismo: Dirección General de Obras Hidráulicas.

Asunto: Se dirigió a nuestra Institución el Presidente de una Comunidad de Aguas de la localidad de Los Llanos de Aridane, en la Isla de La Palma (Tenerife). Del escrito de queja y de la documentación aportada se desprendían los siguientes hechos:

a) Por Resolución de 12 de mayo de 1959 se autorizó la perforación de una galería en Garafía de 2.500 metros de longitud, habiendo sido otorgada la autorización a la Comunidad que formulaba la queja. En la perforación llevada a cabo se alcanzó la longitud de 3.155 metros con una inversión de 28 millones de pesetas y un exceso sobre la longitud autorizada de 655 metros, con una inversión de 78 millones de pesetas.

b) Por haber sido rebasada la longitud autorizada para la perforación, se formuló una denuncia por el Presidente de otra Comunidad de Regantes.

e) Con fecha 31 de marzo de 1978 se solicitó la legalización de la perforación ejecutada. Reconocidas las obras, la Jefatura de Minas y los Servicios Técnicos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo propusieron fuera otorgada la legalización, dictándose resolución el 17 de diciembre de 1979, por la que se impedía continuar las labores de alumbramiento y concedía un plazo de tres meses para que se instara la regularización de la titularidad administrativa.

d) Interpuesto recurso de alzada, fue resuelto con fecha 26 de diciembre de 1980.

Este recurso fue estimado parcialmente y, al analizar el apartado primero del acto recurrido, ordenó la prosecución de la tramitación a partir del informe del Ingeniero encargado del Servicio y subsiguientes escritos de alegaciones presentados por los interesados en el trámite de audiencia.

e) Con posterioridad a la resolución del recurso de alzada, no se estimó el procedimiento y, consiguientemente, no fue resuelto el mismo.

f) En el cuarto de los considerando de la Resolución del recurso de alzada se reconoció que «existen razones de tipo humano y social que lo aconsejan (se refiere a la transferencia de derechos derivados del expediente 5758), junto a otras de conveniencia y oportunidad de conservar las obras realizadas,

objeto de una importante inversión, si a la postre no afectan a otros preexistentes».

g) Al solicitar la resolución del expediente, la Comunidad interesada hizo patente el hecho de que las obras proyectadas quedaban a 1.000 metros al borde de la cumbre de la caldera y a 1.800 de los manantiales más cercanos de ésta, por lo que resultaban improcedentes las obras tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista forestal.

h) Por último, la citada Comunidad advertía acerca de la improcedencia de aplicar las previsiones procedimentales recogidas en el artículo 18 de la Ley 4/1981, de 25 de marzo, por cuanto se trata de un procedimiento tramitado con arreglo a otra normativa, sin que la nueva tenga indicación alguna de retroactividad.

Junto a los hechos citados precedentemente, Sometimos a la Administración Pública las siguientes consideraciones:

a) La promulgación de la Ley 4/1981, de 25 de marzo, es muy posterior en el tiempo a la iniciación del procedimiento de legalización de las obras de perforación antes aludidas.

b) En la resolución del recurso de alzada se retrotraen las actuaciones a una determinada fase de tramitación y no a la iniciación de la misma.

c) El artículo 18 de la indicada Ley 4/1981 establece el informe preceptivo y favorable del Patronato como requisito para la iniciación de la tramitación.

d) En nuestro ordenamiento jurídico, salvo disposición expresa en contrario, prima el principio de que los procedimientos iniciados bajo una determinada normativa se ultimarán conforme a la misma, siendo ejemplo de ello la Disposición Transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo.

e) En la propia resolución del recurso de alzada se ha reconocido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la existencia de razones de tipo humano y, social que aconsejan la conservación de las obras realizadas.

Este pronunciamiento del Ministerio permite abundar en las razones expuestas por el mismo respecto a la necesidad de que el procedimiento se resuelva con la máxima celeridad, a fin de no causar perjuicios a la Comunidad de Aguas que formuló la queja y siempre que no resulten afectados otros alumbramientos preexistentes, como en la propia resolución del recurso de alzada se indica.

En respuesta a la comunicación del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo manifestó que la Jefatura de Obras Hidráulicas, de la Dirección Provincial del Departamento en Tenerife, había dictado resolución, por la que se consideraban legalizados, a favor de la Comunidad de Aguas interesada, las obras de alumbramiento de aguas subterráneas en terrenos del monte de propios del Ayuntamiento de Garafia, consistentes en un tramo de galería de 569 metros de longitud. Esta legalización se otorgaba sin perjuicio de tercero, dejando a salvo el derecho de propiedad y respetando la legislación social vigente.

Queja número 25.126/83. Oposición de un Municipio al aprovechamiento de aguas públicas

Organismo: Confederación Hidrográfica Guadalquivir.

Asunto: La Comunidad de Regantes del Canal de Albolote manifestó al Defensor del Pueblo que administra el agua para riego de una superficie de 2.000 hectáreas situadas en el término municipal de Granada y pueblos próximos, procediendo las mencionadas aguas del manantial de Deifontes, sito en el término municipal del mismo nombre.

A partir de los años sesenta, las aguas del manantial han sido utilizadas para el abastecimiento de poblaciones, lo que produjo una merma considerable del caudal y la reducción de la posibilidad de riego en la zona afectada.

Ante esta situación, la Comunidad de Regantes del Canal de Albolote procedió a efectuar cinco perforaciones en el mencionado manantial con el fin de elevar las aguas subterráneas, hecho que provocó la protesta airada de los vecinos de Deifontes y una grave situación de tensión que ha desembocado, según los formulantes de la queja, en una inacción ilegal de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y en la privación de más de 1.500 regantes del derecho al riego, con daños y perjuicios evaluables en 171.700.000 pesetas.

La pretensión de la Comunidad de Regantes respecto a esta Institución consistía en que la misma efectúe una intervención ante los Poderes públicos, a fin de que sea posible el riego permitiendo la puesta en funcionamiento de las elevaciones de agua efectuadas.

La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir remitió sendos informes sobre «legalización del aprovechamiento de aguas del Canal de Albolote» y «regulación del manantial de Deifontes».

De los indicados informes se deduce claramente la carencia de agua para atender las necesidades de riego e industriales de la zona, situación que se pretende resolver a medio plazo con la construcción, ya iniciada, del Pantano de Colomera, cuyas aguas se trasvasarán al Canal de Albolote mediante el Canal de Colomera.

Mientras que estas obras se realizan, y con el fin de paliar la situación, se efectuó un estudio completo del manantial de Deifontes, para la mejor explotación del mismo, del que derivó la perforación de cinco pozos y el equipamiento de éstos con grupos motobomba. Fue el intento de perforación de un nuevo pozo, en febrero de 1982, lo que provocó que el pueblo de Deifontes se manifestase airadamente contra la ejecución y, al mes siguiente, contra la puesta en funcionamiento de los pozos en servicio.

La actitud del mencionado Municipio es, en definitiva, contraria al carácter de dominio público del manantial en cuestión y al hecho incontrovertido, por sondeos y estudios geológicos realizados, de que el manantial mantiene suficiente aforo de agua para satisfacer, siempre que los bombeos sean del orden de 30 hectómetro cúbico/año, las necesidades del pueblo de Deifontes y los legítimos intereses de la Comunidad de Regantes del Canal de Albolote.

En consecuencia, esta Institución manifestó a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que, aun comprendiendo el difícil problema suscitado, se veía en la obligación de recomendar que se aplicasen las medidas legales previstas en nuestra legislación para hacer efectiva la ejecutividad de los actos y resoluciones administrativas, entre las que se encuentran las previstas en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, en último término, la

comunicación al Ministerio Fiscal, por si pudiera existir un presunto delito de los tipificados en los artículos 231 y siguientes del Código Penal.

Queja número 32.628/83. Recurso de alzada contra acuerdo denegatorio de concesión administrativa de aguas públicas

Organismo: Comisaría de Aguas del Guadalquivir.

Asunto: Sanción impuesta por la apertura de un pozo de riego con autorización del Ministerio de Industria y Energía. La Comunidad de Regantes de la zona se oponía a la terminación de la obra por parte de la Comisaría de Aguas mencionada. La falta de resolución del recurso de alzada contra la resolución de 9 de noviembre de 1984, por la que se denegó al formulante de la queja el otorgamiento de la concesión solicitada, fue el motivo justificativo de la admisión de la queja.

Resultado: Se informó a la institución que el recurso de alzada interpuesto por el formulante, y cuya resolución solicitaba el Defensor del Pueblo, fue resuelto con fecha 10 de julio de 1985.

Queja número 5.096/84. Aprovechamiento de aguas para riegos

Organismo: Confederación Hidrográfica del Duero.

Asunto: El propietario de unas parcelas de la Concentración Parcelaria de Villaveza de Valverde (Zamora) solicitó de la Confederación Hidrográfica del Duero la toma de agua directa de una acequia de la zona regable del Canal de Tera. Dicha solicitud le fue denegada por encontrarse situadas las fincas indicadas fuera de la zona regable mencionada.

Resultado: Tras la actuación del Defensor del Pueblo se tuvo conocimiento de que unos propietarios de fincas situadas dentro de la zona regable habían renunciado, a perpetuidad, a favor del formulante de la queja, los derechos de riego que poseían para regar con aguas del Canal de Tera.

No obstante, según referencia de un informe emitido por la Abogacía del Estado, la cesión de derechos de riego solicitada no podía verificarse, por cuanto, y de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Obras Hidráulicas, de 7 de julio de 1911, el derecho de riego está adscrito a la tierra, y es inseparable de ella, configurándose como elemento esencial del dominio, a modo de las servidumbres prediales, que son inseparables de la finca a que activa o pasivamente pertenecen, no siendo, en consecuencia, susceptible de enajenación ni gravamen separado de la finca.

A la vista del indicado fundamento jurídico se consideró correcta la actuación de la Administración al no autorizar la petición formulada por el interesado.

Queja número 5.379/85. Oposición de un municipio a labores de captación de aguas subterráneas

Organismo: Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón. Confederación Hidrográfica del Ebro. Gobierno Civil de Teruel.

Asunto: Los vecinos de Cañizar del Olivar se oponen a la obra iniciada por la Confederación Hidrográfica del Ebro de captación de agua en la cabecera del río Escariza, con el fin

de destinarla al abastecimiento de la población de Estercuel. La pretensión de los formulantes de la queja es que, antes de que las obras de captación continúen, se analicen las posibilidades acuíferas dentro del término municipal de Estercuel y se compruebe la veracidad de un dictamen pericial realizado en el lugar.

Las obras en cuestión fueron aprobadas por la Comisión creada por la Ley 3/1983, de 29 de junio, sobre medidas opcionales para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, escasos a consecuencia de la prolongada sequía, prorrogado por Real Decreto-ley 15/1984, de 26 de diciembre.

Resultado: Interesados los oportunos informes a los órganos referenciados, se comprueba que el Ayuntamiento de Cañizar del Olivar ha formulado recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de aquel órgano autonómico sobre el abastecimiento de agua al municipio de Estercuel, lo que obligó a esta institución a suspender sus actuaciones.

Ahora bien, de la documentación remitida por la Diputación General de Aragón se desprende que el citado recurso ha quedado archivado por renuncia de la parte actora, al haber llegado a un acuerdo entre todos los interesados, consistente en permitir, con carácter provisional, la captación de aguas para el abastecimiento de Estercuel con una limitación de 2 litros por segundo, permitiendo al Ayuntamiento de Cañizar del Olivar el acceso y control del contador.

2.5. Regularización del Patrimonio Residencial Urbano de Titularidad Pública

Queja número 1.568/83. Ocupaciones ilegales

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Regularización de ocupaciones ilegales de viviendas de promoción pública, en razón de lo dispuesto en el Real Decreto 943/1978, de 14 de abril.

Resultado: El órgano administrativo correspondiente informó que se había acordado la regularización de la situación de ocupación de la vivienda en cuestión.

Queja número 2.497/83. Otorgamiento escrituras públicas y cancelación de hipotecas

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Otorgamiento de escritura de cancelación de hipoteca de un grupo de 192 viviendas construidas por la Obra Sindical del Hogar en Peñamefecit (Jaén).

Por la Delegación Provincial en Jaén de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía se procederá a adoptar las medidas adecuadas a la Cancelación de la hipoteca constituida, en su día, sobre las viviendas de referencia, a cuyo efecto se gestionó, ante el Ilustre Colegio Notarial de Jaén, la designación del colegiado ante quien se otorgó la correspondiente escritura pública de cancelación de la referida hipoteca.

Queja número 6.841/83. Subrogación en la titularidad de una vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Asunto: Traslado de titularidad de una vivienda de promoción pública a favor de la esposa del fallecido beneficiario.

Resultado: Se comunicó al Defensor del Pueblo que el cambio de titularidad de la vivienda se había efectuado de acuerdo con la petición de quien formuló la queja.

Queja número 13.421/83. Amortización anticipada

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo, en La Coruña.

Asunto: Paralización de los pagos mensuales de amortización anticipada de una vivienda de promoción pública por causa imputable a la Administración.

Resultado: La Administración informó que la solicitud de amortización anticipada de la vivienda fue el motivo por el cual el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda dio orden de paralizar la facturación, habiéndose efectuado la liquidación por aquella, por un importe de 343.316 pesetas.

Queja número 15.146/83. Otorgamiento escritura pública

Organismo: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana.

Asunto: No otorgamiento de la escritura pública de compraventa de una vivienda de promoción pública amortizada definitivamente por su beneficiario el 21 de septiembre de 1981.

Resultado: Se informa que el otorgamiento de escrituras del grupo de viviendas en que se encuentra la del formulante de la queja, quedó paralizado al producirse la transferencia de competencias a la Comunidad Valenciana, ante la imposibilidad de poder otorgarlas por carecer de firma autorizada. Resuelto este inconveniente, en fecha próxima se procederá a la escrituración de la vivienda propiedad del interesado.

Queja número 197/84. Reintegro del precio, por renuncia a una vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Reintegro de las cantidades entregadas a cuenta del precio de una vivienda de promoción pública, objeto de renuncia por su beneficiario.

Resultado: Se procedió a la liquidación del importe adeudado al interesado.

Queja número 2.154/84. Otorgamiento escritura pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Otorgamiento de escritura pública de compraventa de una vivienda promovida en el año 1935 por la Cooperativa de Casas Baratas de Pablo Iglesias.

Resultado: La Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía comunicó en fecha 3 de mayo de 1985, que había cursado instrucciones adecuadas a su Delegado Provincial en Córdoba, a efecto de que se procediese a instruir el oportuno expediente de amortización anticipada, con la consiguiente valoración definitiva del grupo de

viviendas y formalización de obra nueva y división material.

Queja número 3.336/84. Reintegro de cantidades por renuncia a una vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Reintegro de cantidades por renuncia de vivienda de promoción pública adjudicada al formulante de la queja.

Resultado: Se comunicó al Defensor del Pueblo que, según información remitida por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, se había procedido a la devolución de 110.107 pesetas en concepto del importe pagado por el formulante de la queja, a cuenta de la adquisición de una vivienda de promoción pública en la localidad de Huéscar (Granada).

Queja número 6.683 y 13.336/84. Otorgamiento escrituras públicas

Organismo: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

Asunto: Ambas quejas planteaban la demora de la Administración Pública en el otorgamiento de las escrituras públicas de propiedad de viviendas promovidas por el Estado hace muchos años, resultando expresivas de la deficiente regularización del patrimonio inmobiliario traspasado por la Administración del Estado a las diversas Comunidades Autónomas. En tal idea incide el informe efectuado por la Generalidad de Cataluña en relación con las citadas quejas y otras similares, en el que literalmente se dice lo siguiente: «Los traspasos de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de promoción pública de viviendas, se han realizado en dos etapas diferentes. La primera de ellas, referida a obra nueva y en construcción (Real Decreto 2626/1982, de 1 de octubre), y la segunda transferencia, referida a la administración del patrimonio público de viviendas ya construidas y de titularidad del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (Real Decreto 1009/1985, de 5 de julio).

El segundo lote de transferencias está integrado por unas 60.000 viviendas que se encuentran, en su mayor parte, en pésimo estado de conservación, a pesar de las continuas inversiones que se han ido realizando, sin que se conozcan todavía las obras ejecutadas en cada uno de los grupos desde su construcción por carecer el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda de la información precisa e, incluso, en algunos casos, de los proyectos de construcción o de las obras de reparación.

El referido biforme hacía mención a la firma de un convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda para la cofinanciación, con cargo al fondo del Acuerdo Económico y Social, de obras de construcción de nuevas viviendas y de rehabilitación del patrimonio público de viviendas, habiéndose adjudicado obras de reparación durante el año 1985 por valor de 1.700 millones de pesetas.

La Generalidad de Cataluña, con ánimo de solucionar con rapidez los graves problemas que conlleva todo el patrimonio público de vivienda, ha constituido una empresa

pública, denominada Administración, Promoción y Gestión, S. A. (ADIGSA), dependiente del Instituto Catalán del Suelo, para administrar y gestionar el patrimonio de éste y proceder a la regularización jurídica del patrimonio transferido.

Queja número 7.349/84. Cambio de titularidad por permuta de vivienda de promoción pública

Organismo: Instituto de la Vivienda de Madrid.

Asunto: El 11 de julio de 1980 el formulante de la queja permutó su vivienda de promoción pública, presentando la documentación correspondiente en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, con el fin de que se cambiase la titularidad de los contratos, sin que desde tal fecha haya tenido notificación alguna de lo solicitado.

Resultado: Se comunicó por el Instituto de la Vivienda de Madrid que, con fechas 10 de mayo y 4 de junio de 1984, los permutantes firmaron la adjudicación provisional de las nuevas viviendas, en espera de que se pueda otorgar el contrato definitivo, lo que se hará en breve plazo.

Queja número 4.725/84. Otorgamiento escritura pública

Organismo: Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

Asunto: Demora en el otorgamiento de la escritura de compraventa de una vivienda adjudicada al formulante de la queja.

Resultado: La Subdirección General de Administración y Conservación del IPPV informó al Defensor del Pueblo del otorgamiento de la indicada escritura.

Queja número 13.369 y 13.993/84. Regularizaciones de ocupaciones ilegales de viviendas de promoción pública

Organismo: Instituto Social de la Marina.

Asunto: Regularización de una situación irregular de subarriendos, ocupaciones ilegales de viviendas y adjudicaciones antirreglamentarias en un grupo de viviendas de Pasajes de San Pedro, propiedad del Instituto Social de la Marina.

Resultado: Se informó al Defensor del Pueblo que se legalizaría la situación, consolidada por el transcurso del tiempo, objeto de la queja, procediéndose a la subrogación en el contrato de acceso diferido a la propiedad, en beneficio de los formulantes de las quejas.

Queja número 19.601/84. Entrega de vivienda adjudicada

Organismo: Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón.

Asunto: Falta de adjudicación, de forma definitiva, de la vivienda en que habita el formulante, promovida, en su momento, por la Obra Sindical del Hogar.

Resultado: En fecha 26 de diciembre de 1985, se remitió al Defensor del Pueblo informe y certificado acreditativo de la adjudicación de la vivienda referenciada.

2.6. Ejecución de resoluciones sancionadoras por defectos de edificación en viviendas de protección oficial y por falta de habitabilidad en viviendas libres

Queja número 3.798/83. Defectos de construcción en viviendas de protección oficial

Organismo: Instituto para la Promoción Pública de la

Vivienda.

Asunto: La Junta de Presidentes de la Comunidad de Vecinos de 20 bloques de viviendas de promoción pública, sitas en el Polígono Vite, de Santiago de Compostela (La Coruña), construidas al amparo del expediente C-2IV/75, denunciaron, el 21 de diciembre de 1982, ante la Administración Pública, varios defectos de construcción, sin que la indicada denuncia tuviese respuesta alguna.

Resultado:- Tras una inspección técnica de los Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en La Coruña, se aprobó un proyecto complementario de obras de adaptación de instalaciones a la normativa vigente en materia de aislamiento térmico y ahorro energético, el cual, tras la correspondiente contracción del gasto y posterior adjudicación, fue ejecutado durante 1985.

De la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo se pudo diferenciar lo que podía considerarse defectos constructivos de aquellos que eran consecuencia de carencias de proyecto.

La Administración informó, asimismo, que existía intención de exigir responsabilidades a la empresa adjudicataria de las obras por deficiencias en su ejecución, tal como establece la Ley de Contratos del Estado.

Queja número 4.361/83. Defectos de construcción en viviendas de protección oficial

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Demora en la ejecución de una resolución recaída en el expediente sancionador VP-CO-38/78, por el que se ordenó a la empresa promotora de unos bloques de viviendas de protección oficial, sitos en Lucena (Córdoba), a efectuar determinadas obras de reparación.

A pesar de las numerosas gestiones realizadas por la Comunidad de Propietarios y de la existencia de una Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Lucena, que ordenaba la realización de las indicadas obras, no se procedió a la ejecución de las mismas, razón por la cual los interesados acudieron al Defensor del Pueblo.

Resultado: De la investigación efectuada resultó que, en el año 1977, hubo requerimiento previo a la incoación de un expediente sancionador, para que el promotor de las viviendas realizase obras consistentes, entre otras, en «impermeabilizar correctamente las zonas que producían humedad, y repasar con pintura las zonas afectadas».

Como quiera que las obras de reparación así impuestas no se ejecutaban, se instruyó el correspondiente procedimiento sancionador, en el que recayó resolución de fecha 31 de julio de 1981. La muerte del promotor de las viviendas no impidió el que se considerasen subrogados en las correspondientes responsabilidades por vicios de edificación a sus herederos. Tras unas incidencias procesales, en las que se discutió la responsabilidad de los herederos del promotor, recayó Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla, de 15 de febrero de 1980, en la que se decretó la responsabilidad del subcontratista, contratado por el promotor para los trabajos de impermeabilización. Ello dio lugar a la anulación del acto administrativo que imponía a los herederos del promotor la ejecución de obras de reparación y la remisión del asunto debatido al trámite de ejecución de la

Sentencia por la que, se obligaba al subcontratista a realizar las obras necesarias para dejar el edificio en cuestión en adecuadas condiciones de habitabilidad.

Queja número 5.08 1/83. Obras ilegales en promoción de viviendas de protección oficial

Organismo: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Asunto: Se trataba de una denuncia formulada por el comprador de una vivienda de protección oficial contra el promotor, por entender que se construyó, indebidamente, en el portal un altillo, así como una nave en el patio común, uniéndola a los locales comerciales.

Los Servicios Técnicos correspondientes comprobaron la existencia de un altillo o entreplanta, así como que el solar se encontraba ocupado al cien por cien, razón por la cual se dictó resolución, de fecha 17 de enero de 1984, por la que se imponía una multa al promotor de las viviendas y la obligación de efectuar las obras precisas para dejar el inmueble en la situación en que se encontraba en el momento de recaer sobre el mismo calificación definitiva. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153.B.12 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de 24 de julio de 1968, que tipifica como infracción administrativa: «La realización no autorizada de cualquier construcción no prevista en el proyecto en terrazas u otros elementos comunes del inmueble, una vez otorgada la calificación definitiva».

Contra dicha resolución se interpuso recurso de alzada, cuya demora en ser resuelto, en razón de la incidencia del proceso de transferencias entre el Estado y la Junta de Castilla y León, provocó la intervención del Defensor del Pueblo.

Resultado: tras informes documentados de la Junta de Castilla y León, la Institución se puso en contacto con la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a fin de que se acelerase la resolución del recurso, la cual fue notificada a los interesados, con fecha 9 de julio de 1985.

Queja número 5.624/83. Defectos de construcción en viviendas de protección oficial

Organismo: Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Generalidad Valenciana.

Asunto: Los formulantes de la queja efectuaron denuncia el día 23 de julio de 1966 por deficiencias en la edificación y sobreprecio de las viviendas de protección oficial en que habitaban, sitas en la localidad de Concentaina (Alicante).

Seis años después de efectuada la denuncia, se inició el expediente sancionador 259/72, el cual, siete años después, derivó en la resolución sancionatoria de 25 de octubre de 1979, que el 31 de diciembre de 1985 (seis años) aún no se había ejecutado; habiendo remitido la Dirección General de Arquitectura y Vivienda a la Delegación de Hacienda, para su cobro, por vía de apremio, certificación en descubierto de la sanción económica y de las multas coercitivas impuestas. Dicha remisión se produjo transcurridos más de cinco años desde la resolución de 25 de octubre de 1979.

Los anteriores hechos, reveladores de que la queja había sido originada presumiblemente por abuso, negligencia u omisión de un funcionario público en el ejercicio de su cargo, dio lugar a la sugerencia de que se iniciasen diligencias previas a una posible incoación de expediente disciplinario al funcionario o funcionarios responsables de la presunta comisión de una falta continua y reiterada en el ejercicio de sus funciones administrativas.

En cuanto a la pretensión de fondo y a la vista de los antecedentes remitidos al Defensor del Pueblo por el órgano autonómico implicado, se procedió a efectuar un recordatorio de deberes legales consistente en que se aplicasen las medidas previstas en nuestra legislación para hacer efectivo el principio de ejecutividad de los actos y resoluciones administrativas; medidas entre las que se encuentra la sucesiva y periódica imposición de multas coercitivas, con independencia de las seis ya impuestas, así como la posibilidad de dar cuenta al Ministerio Fiscal por si estimara que existe desobediencia grave a orden de autoridad por parte de los promotores de las viviendas.

Resultado: La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Generalidad Valenciana comunicó a la Institución que se había procedido a solicitar información reservada al objeto de depurar las posibles responsabilidades funcionariales por abuso, negligencia u omisión de deberes en el ejercicio de cargo público.

Queja número 6.234/83. Defectos de construcción en vivienda de promoción pública

Organismo: Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

Asunto: El formulante de la queja denunció ante la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Madrid deficiencias en la evacuación de gases y humos de la vivienda de promoción pública de su propiedad. Instruido expediente sancionador, se acordó el sobreseimiento de las actuaciones seguidas contra la Comunidad de Propietarios, en fecha 5 de abril de 1983. Contra tal resolución, el formulante interpuso recurso de alzada, resuelto el 3 de febrero de 1984, en el que se declaró la inexistencia de responsabilidad por parte de la Comunidad de Propietarios y un copropietario individual, ya que las obras causantes de los humos fueron efectuadas por la Sección de Obras del extinguido Instituto Nacional de la Vivienda.

Con independencia de lo anterior, la queja contenía la pretensión de que por la Administración Pública se abonasen daños y perjuicios en concepto de responsabilidad patrimonial.

Resultado: El Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda procedió a realizar obras que evitasen la salida de humos y gases y, asimismo, se adjudicó Otra Vivienda de protección oficial al afectado.

En cuanto a la indemnización por parte de la Administración promotora causante de las deficiencias constructivas, no se admitió el escrito de queja, ya que el formulante no presentó una reclamación, dentro del plazo legal y con los demás requisitos que establece el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Finalmente, y como última consideración global del

problema, nuestra Institución manifestó al interesado que en el supuesto de haber efectuado, en forma correcta, la reclamación de indemnización a la Administración, su reconocimiento vendría condicionado por lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de 24 de julio de 1968, que fija un período de cinco años, desde la calificación definitiva, para que se manifiesten los vicios o defectos de construcción y, en consecuencia, se imponga al promotor la ejecución de las oportunas obras de reparación, sin que el indicado precepto dé, como se pretendía, un mayor alcance a las deficiencias de la edificación que no sea la realización de las obras por el promotor responsable de los defectos edificativos.

Queja número 8.623/83. Obras de urbanización en viviendas de protección oficial

Organismo: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Asunto: En agosto de 1982 se producen denuncias de varios copropietarios que ponen de manifiesto diversas irregularidades en la urbanización «Entrepinos», de Lanzahíta (Ávila).

Después de una inspección de los Servicios Técnicos de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Ávila, de la supervisión del Defensor del Pueblo resultó que, con fecha 6 de diciembre de 1983, el Jefe de la División del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda en Ávila efectuó un requerimiento al promotor de la urbanización a fin de que ejecutase las obras de urbanización correspondientes a los bloques a los que se había otorgado calificación definitiva. Desde entonces no tuvo lugar ningún tipo de actuación y, dado que el funcionario que realizó dichas actuaciones se había jubilado, no fue posible recabar una información directa sobre el tema ni exigir del mismo la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Resultado: En escrito de 7 de noviembre de 1985, la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León manifestó al Defensor del Pueblo que «resulta anómalo que no se incoase expediente sancionador por parte de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo ante la evidente existencia de irregularidades en dicha promoción.»

Por todo lo anterior, se había ordenado, por parte de la Delegación Territorial de Ávila, dependiente de la misma, la oportuna incoación de expediente sancionador, con el fin de exigir el cumplimiento de la normativa de viviendas de protección oficial.

Queja número 19.808/83. Salubridad e higiene de vivienda libre

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asunto: Malas condiciones de salubridad e higiene de la vivienda que ocupa en régimen de arrendamiento el formulante de la queja. La denuncia efectuada ante la Administración derivó por aplicación del Decreto de 23 de noviembre de 1940, que reorganizó la Fiscalía de la Vivienda, en la imposición de multas al propietario y obligación de efectuar determinadas reparaciones. Dicha

resolución no fue ejecutada, razón por la que se solicitó la intervención del Defensor del Pueblo.

Resultado: De la investigación efectuada por el Defensor del Pueblo resultó que, durante el período de un año, se Impusieron 5 la propietaria de la vivienda multas por valor de 100.000 pesetas, sanciones que fueron tramitadas por vía de apremio a través de la Delegación de Hacienda.

Durante la tramitación del expediente, la formulante resultó adjudicataria de una vivienda de las promovidas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda en el Polígono de Santa María de Benquerencia, de Toledo; no obstante lo cual, dicha señora continuó insistiendo en la realización de las obras en su antigua vivienda.

En vista de la no ocupación de la adjudicada por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, fue preciso requerirle formalmente para que procediese a la ocupación, considerando que la finalidad de estas viviendas era resolver situaciones de difícil habitabilidad en zonas viejas de la ciudad, como era el caso de la formulante.

Por otra parte, la primitiva vivienda, sobre la que recayó la imposición de obras, fue objeto de un expediente de declaración de ruina ante el Ayuntamiento de Toledo y el Gobierno Civil.

En razón de lo expuesto, se estimó improcedente la pretensión ejercitada ante el Defensor del Pueblo, puesto que se había evidenciado que la Delegación Provincial en Toledo de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha había ejercido todas las facultades y posibilidades previstas en el ordenamiento jurídico, entre las que se incluye la adjudicación de una nueva vivienda social a la formulante y el ofrecimiento formal del derecho de retorno a la nueva finca a construir, que establece la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Queja número 25.641/83. Salubridad e higiene en vivienda libre

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Inejecución de resolución por la que se imponía a la empresa promotora de la vivienda en que habitaba el interesado en régimen de arrendamiento, la ejecución de determinadas obras en el inmueble.

Resultado: La Junta de Andalucía informó que, en cumplimiento de nuestras comunicaciones, se complacía en manifestarnos que las referidas obras habían quedado finalizadas; por lo que previa inspección de las mismas, el Delegado Provincial en Huelva de la Consejería de Política Territorial, había dispuesto el archivo de las actuaciones por cumplimiento de la resolución.

Queja número 1.539/84. Defectos de edificación en viviendas de protección oficial promovidas en régimen cooperativo

Organismo: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

Asunto: Ciento veinte familias de tres bloques de una Cooperativa de Viviendas de Calcha (Barcelona) resultaron adjudicatarias de viviendas de protección oficial que fueron objeto de calificación definitiva de los años 1978 y 1979.

Desde el primer momento se detectaron graves defectos de edificación provenientes, según alegan los formulantes de la queja, de la mala calidad de los materiales y de una defectuosa ejecución de las obras. Tales causas provocaron numerosas grietas en los terrados y paredes interiores y exteriores, de los pisos, así como frecuentes goteras y humedades, provocados unas veces por las lluvias y otras por los continuos reventones de las cañerías. También alegan falsedad de la propaganda de la Cooperativa y la conversión de los jardines previstos en parcelas ya vendidas y de locales comerciales en pisos.

Asimismo, se vieron en la necesidad de asumir una serie de gastos que, en principio, debían haber sido a cargo del contratista (depósitos de agua en los terrados, armarios de cocina, extractores de humo, barandillas en cada rellano de las escaleras, puertas correderas en los ascensores, etc.).

A pesar de las gestiones y denuncias administrativas efectuadas, no se ha resuelto el problema básico de las deficiencias constructivas, habiéndose producido, al parecer, la extinción de la empresa Constructora de las obras. En cuanto a la causa justificativa, en principio, de la queja, ha de señalarse la, al parecer, falta de resolución administrativa de la denuncia efectuada el 30 de enero de 1984 al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

El Defensor del Pueblo admitió el escrito de queja y al solicitar informe de la Generalidad de Cataluña le manifestó que de demostrarse la certeza de la denuncia debería provocar la imputación administrativa de responsabilidad contra los facultativos de las obras, habida cuenta de que por tratarse de una Cooperativa y por haberse, disuelto la empresa constructora, de imputarse a las mismas la responsabilidad por deficiencias constructivas a que se refieren los artículos 153-C-6 y 155 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, la responsabilidad revertiría injustamente contra los propios socios denunciadores o contra una persona jurídica inexistente al día de la fecha, por lo que sería pertinente que el expediente sancionador se incoase contra los facultativos en el caso de que resulten indicios de responsabilidad a ellos imputable.

Resultado: En respuesta a nuestro requerimiento, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad manifestó que el 30 de enero de 1984 se formuló denuncia por deficiencias en la construcción de las viviendas referidas.

Tras la inspección ocular por parte de los técnicos adscritos a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda se emitió un informe exhaustivo sobre las deficiencias existentes y sus causas, dictándose orden de incoación de expediente sancionador, en fecha 5 de mayo de 1985, contra la empresa promotora y los arquitecto intervinientes en la edificación.

Con posterioridad, se produjeron nuevas deficiencias en la edificación, por lo que la Dirección General de Arquitectura y Vivienda solicitó del Ayuntamiento de Calella la adopción de las medidas pertinentes de seguridad de los edificios, en aplicación de lo dispuesto en la Ley del Suelo.

Los trámites, según alegaba en su defensa el órgano administrativo afectado, «no se han efectuado con la

celeridad deseada por los administrados y por nosotros, pero en la tramitación de los asuntos administrativos se ha de guardar el orden de rigurosa incoación (artículo 74.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y en el Servicio Territorial de Barcelona del año 1984 existían alrededor de 1.000 denuncias por este tipo de deficiencias».

A la vista de la respuesta dada por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, se procedió a requerir la remisión de la resolución recaída con el fin de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Queja número 6.583/84. Defectos de construcción en viviendas de protección oficial

Organismo: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana.

Asunto: Existencia de porosidades o filtraciones en la fachada de un edificio de viviendas de protección oficial. Formulada denuncia por el interesado, no se iniciaron las diligencias previas al expediente sancionador previsto en la legislación de viviendas de protección oficial.

Resultado: Se informó que, previo informe técnico, se requirió al promotor para que ejecutase determinadas obras que solventasen las deficiencias denunciadas, las cuales, según informaron los Servicios Técnicos de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la mencionada Comunidad Autónoma, fueron finalmente ejecutadas.

Queja número 8.224/84. Percepción de sobreprecio y defectos edificatorios en viviendas de protección oficial

Organismo: Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco.

Asunto: Se trataba de la promoción pública de 103 viviendas en el Polígono Altamira, de Lezo. Los formulantes alegaban exceso en el precio de las viviendas, como consecuencia de la tardanza en su entrega, y existencia de defectos constructivos e inadecuada urbanización del Polígono, hechos que habían sido objeto de reclamación ante el órgano autonómico correspondiente en diversas ocasiones.

Resultado: De la intervención del Defensor del Pueblo derivó que las obras de la promoción de viviendas en cuestión se iniciaron el 24 de septiembre de 1979 por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, efectuándose la recepción provisional en febrero de 1984 y la definitiva en junio de 1985.

En cuanto al precio de las viviendas, la Consejería de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco, una vez efectuada la transferencia de competencias por el Estado, resolvió aplicar el módulo vigente correspondiente al año 1982, de 41.036 pta/m² útil, en lugar del correspondiente al año 1983, de 44.192 ptas/m² útil (el precio es el resultante de multiplicar la superficie útil de la vivienda por el 0,90 del módulo vigente en la fecha de contratación), año este último en que se produce la transmisión de las viviendas, en atención a que, de no haberse producido los hechos y circunstancias derivados de la materialización de la transferencia, la adjudicación de las viviendas hubiera concluido dentro del año 1982.

En cuanto a los defectos constructivos, se procedió a efectuar las reparaciones necesarias durante el período de garantía, no habiéndose producido otras reclamaciones a

partir de entonces.

Recientemente, el Polígono ha sido objeto de unos trabajos de reurbanización, recibidos provisionalmente y en periodo de garantía, sin que, hasta el momento, se hayan detectado defectos sustanciales debidos a la obra.

A la vista de la respuesta dada al Defensor del Pueblo, se dieron por concluidas las actuaciones.

Queja número 21.191/84. Defectos constructivos en viviendas de protección oficial

Organismo: Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Generalidad de Cataluña.

Asunto: El 21 de septiembre de 1981, el organismo citado dictó una resolución estimando la petición del interesado y obligando al Patronato de Viviendas de Renta Limitada de Badalona a realizar las obras necesarias en el edificio donde se ubica la vivienda del formulante de la queja, a pesar del tiempo transcurrido, no se han realizado.

Resultado: Se comunica al Defensor que, tras la visita de inspección realizada a la vivienda, se ha observado, efectivamente, la existencia de unas humedades que tienen su origen en una probable avería en la columna de la calefacción, así como la existencia de desprendimientos en el enfoscado del techo de la terraza con infiltraciones de agua, dándose orden de reparación al personal del Instituto de la Vivienda de Madrid para que ejecute la citada obra.

2.7. Otras infracciones al régimen jurídico de viviendas de protección oficial

Queja número 2.664/83. Desahucio de vivienda de protección oficial

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Desahucio administrativo de vivienda de protección oficial por no destinarla su titular a domicilio habitual permanente. El formulante de la queja alega ante el Defensor del Pueblo que no ocupaba la vivienda por tener un alto grado de humedad y que, producido el desahucio, no se le había devuelto la parte correspondiente del precio abonado durante más de veinte años.

Resultado: Previo informe de la Delegación Provincial en Cádiz de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, el lanzamiento del interesado de la vivienda se produjo, en virtud de resolución recaída en el procedimiento administrativo de desahucio, instruido de conformidad con el artículo 142 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por el Real Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por ser el inculcado titular simultáneamente de dos viviendas de protección oficial, hecho este tipificado como falta grave por el artículo 153.B.8 del mismo Reglamento.

En cuanto a la devolución de parte del precio abonado por la adquisición de la vivienda objeto de desahucio, una vez que el Defensor del Pueblo indicó al afectado que debería solicitar por escrito la correspondiente devolución, la Consejería de Política Territorial informó a la Institución que se procedía al inmediato pago del mismo.

Queja número 18.979/83. Cambio de destino de vivienda-portería en edificio de protección oficial

Organismo: Dirección General de Arquitectura y Vivienda del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

Asunto: Conflictos entre miembros de una Comunidad de Propietarios y supuestas irregularidades cometidas por la Presidenta y el Secretario de la Comunidad, entre las que se encuentra el cambio de destino de la vivienda portería del inmueble, sometido al régimen jurídico de viviendas de protección oficial.

El formulante de la queja denunciaba irregularidades en el expediente sancionador iniciado contra la Presidenta de la Comunidad, el cual fue objeto de sobreseimiento por el correspondiente órgano administrativo.

Resultado: Se informó de la reapertura de un nuevo expediente sancionador dictándose propuesta de resolución en base a los siguientes argumentos jurídicos:

a) La Comunidad de Propietarios es la titular dominical de la portería por tratarse de un elemento común, tal como disponen los artículos 396 del Código Civil y 1 de la Ley de Propiedad Horizontal.

b) Dado que el contrato de arrendamiento de la portería ha sido suscrito por la Presidenta de la Comunidad, que es quien ostenta la representación en juicio y fuera de él, según dispone el artículo 12 de la Ley, las actuaciones disciplinarias que se incoen por las infracciones que pueden haber sido cometidas por quien ostente la representación de la Comunidad, deben seguirse contra ésta, sin perjuicio de las acciones que los otros comuneros puedan ejercer contra la Presidenta (remoción de representante, impugnación de los acuerdos contrarios a la Ley, etcétera.

Con posterioridad a esta propuesta, fue aportada, por parte del denunciante, la resolución del contrato de alquiler de la portería, con lo que el asunto quedó solucionado.

Queja número 19.918/83. Ausencia de visado de contratos y demora en la entrega de llaves en viviendas de protección oficial

Organismo: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad Valenciana.

Asunto: Infracciones al régimen legal de viviendas de protección oficial: ausencia de visados de los contratos privados de compraventa, no entrega de las llaves transcurridos tres meses desde la calificación definitiva del edificio.

El expediente sancionador, que imponía una multa de 200.000 pesetas y la obligación de proceder a cumplimentar las anteriores obligaciones, fue objeto de recurso alzada sin que se dictase resolución al mismo ni se hiciese ejecutiva la resolución recurrida de 4 de febrero de 1983.

Resultado: La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería mencionada alegó, como justificante del retraso, que los expedientes sancionadores asumidos por la misma tras la transferencia de funciones del Estado a la Generalidad Valenciana, no habían sido acompañados de dotación alguna de personal ni de un estado de la situación de los mismos.

Superado el problema se comunicó el cumplimiento por

parte del promotor de las obligaciones que le impone la legislación específica sobre viviendas de protección oficial, incluyendo el otorgamiento de las correspondientes escrituras públicas de compraventa.

Queja número 29.556/83. Ausencia de contrato de compraventa e irregular entrega de cantidades a cuenta en viviendas de protección oficial.

Organismo: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asunto: Denuncia de entrega de cantidades a cuenta en la compra de una vivienda de protección oficial sin formalización del correspondiente contrato de compraventa.

Resultado: Aunque las competencias en relación con el tema planteado habían sido transferidas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Toledo efectuó una gestión ante el órgano correspondiente de la citada Comunidad Autónoma. El formulante de la queja fue atendido e informado adecuadamente de sus derechos, procediéndose a la firma del mencionado contrato de compraventa.

Queja número 5.648/84. Ocupación ilegal de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: El adjudicatario de una vivienda de promoción pública no pudo proceder a la ocupación efectiva de la misma por estar ilegalmente ocupada.

Resultado: Se informó que, en efecto, la vivienda de que se trataba estaba ocupada por un tercero sin título alguno para ello; razón por la que se dio traslado de lo actuado al órgano administrativo competente, a los efectos de que se instruyese el expediente adecuado al lanzamiento del ilegal ocupante.

Queja número 23.009/84. Ocupación ilegal de vivienda de promoción pública

Organismo: Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Se trataba de una familia que, al carecer de vivienda, se había introducido ilegalmente en una vivienda propiedad del Instituto de la Vivienda de Madrid, y había sido requerida de desalojo.

Resultado: Se consiguió por esta Institución que se paralizase el desalojo y se estudiase la situación económica y familiar del interesado, por lo que actualmente deberá formular la correspondiente solicitud de vivienda de promoción pública y concurrir con los otros peticionarios.

Queja número 1.086/85. Ocupación ilegal de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: El formulante de la queja adquirió una vivienda de promoción pública, por lo que el Instituto de la Vivienda de Madrid, al tener conocimiento del hecho, decretó el desalojo forzoso de la vivienda. Si bien, de lo expuesto se deducía una actuación correcta de la Administración Pública,

quien, en un cumplimiento de la legislación específica del uso de vivienda de protección oficial, acordó la recuperación de la posesión, ha Institución solicitó una demora en el desalojo decretado, por diversas razones de índole humanitario.

Resultado: El Instituto de la Vivienda de Madrid accedió a la prórroga en el plazo dado a la familia de formulante para desalojar ha vivienda, informando al Defensor del Pueblo que, una vez expirado el indicado plazo, se trataría de dar una solución satisfactoria al problema derivado de la ausencia de vivienda de la familia en cuestión.

2.8. Otras incidencias en relación con adjudicaciones de viviendas de protección oficial

Queja número 8.630/83. Adjudicación de viviendas a afectados por remodelación de barrios de Madrid

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Adjudicación de una vivienda a los afectados por expropiación urbanística de remodelación de barrios de Madrid. Resultaron afectadas dos familias con un programa familiar de 2 y 5 personas, respectivamente.

Resultado: Previo informe del Instituto de la Vivienda de Madrid, se comunicó al Defensor del Pueblo la revisión posterior del caso y el acuerdo de adjudicar dos viviendas a las familias afectadas, con lo que el problema planteado quedaba resuelto.

Queja número 10.353/83. Vivienda para minusválido

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Adjudicación de una vivienda adaptada para minusválidos en San Cristóbal de los Angeles y denuncia de adjudicaciones de viviendas de promoción pública en Orcasitas, destinadas a minusválidos, a personas que no tienen la indicada condición.

Resultado: Se informó de la adjudicación a la interesada de una vivienda adaptada para minusválidos en el grupo Nuevas Palomeras,

Queja número 17.558/83. Solicitud de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Solicitud de una vivienda de promoción pública por habitar la familia del formulante en una casa de 27,50 m2, que se halla en malas condiciones de habitabilidad.

Resultado: Se informó de la adjudicación de una vivienda en el Poblado Dirigido de Orcasitas.

Queja número 19.683/83. Adjudicación de viviendas remodeladas

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Adjudicación de dos viviendas remodeladas a sendas familias ocupantes de un antiguo local de carnicería habilitado para vivienda (remodelación barrios de Madrid).

Resultado: Se informó al Defensor del Pueblo del

acuerdo de efectuar dos adjudicaciones de vivienda a nombre de los hijos del reclamante.

Queja número 22.900/83. Solicitud de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Asunto: Solicitud denegada de vivienda de protección oficial y denuncia de adjudicaciones a personas en mejor situación económica y familiar que la del formulante de la queja.

Resultado: Se informó al Defensor del Pueblo que, al amparo del expediente público 8 1/030, fue adjudicada definitivamente, en régimen de venta, una vivienda a quien formulaba la queja.

Queja número 29.617/83. Retraso en la entrega de viviendas de promoción pública

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Alicante.

Asunto: Retraso en la entrega de una vivienda de promoción pública adjudicada al formulante de la queja.

Resultado: Se informó de la efectiva entrega y ocupación de la vivienda, manifestándose que la demora fue consecuencia del retraso surgido en la finalización de las obras por parte de la empresa constructora.

Queja número 1.122/84. Vivienda para minusválido

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid

Asunto: El interesado es un minusválido que habitaba, junto con su madre y hermana, en una vivienda de 20 m² y malas condiciones de habitabilidad. Formulada una solicitud de vivienda, no recibió respuesta alguna.

Resultado: Le fue adjudicada una vivienda adaptada para minusválidos.

Queja número 1.212/84. Adjudicación de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: El formulante era beneficiario de un alojamiento provisional en Canillejas, que le fue concedido hasta que se terminase una promoción de viviendas de promoción pública, situación que se prolongaba excesivamente. Asimismo, en la queja se denunciaba la existencia de una vivienda de promoción pública desocupada.

Resultado: El Instituto de la Vivienda de Madrid adjudicó una nueva vivienda al interesado e informó al Defensor del Pueblo que, efectuada una inspección al lugar de la vivienda presuntamente desocupada, no había quedado comprobado tal hecho.

Queja número 1.702/84. Adjudicación vivienda remodelada

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Afectada por la remodelación del barrio de

Palomeras, le fue adjudicada una vivienda de promoción pública, en régimen de alquiler, con ha promesa de una adjudicación en propiedad. Al solicitarse el cambio de régimen de ocupación no le fue concedido el mismo.

Resultado: La empresa pública Ordenación y Realojamiento de Vallecas, S. A. (OREVASA), comunicó que fue atendida la demanda del peticionario, procediéndose al cambio en el régimen de ocupación.

Queja número 2.114/84. Denegación vivienda remodelada

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Oposición a resolución desestimatoria en relación con reclamación efectuada por la formulante de la queja sobre derecho de la misma a una vivienda remodelada en el Polígono de Nuevas Palomeras (Madrid).

Resultado: La empresa OREVASA comunicó que se había resuelto positivamente la alegación realizada por la interesada, quedando incluida en la lista de adjudicatarios de vivienda.

Queja número 4.032/84. Solicitud de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: El formulante, afectado por un expediente de ruina de la vivienda que habitaba, había solicitado una vivienda de promoción pública en razón de la situación de urgencia familiar en que se encontraba.

Resultado: La Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía informó de la adjudicación de una vivienda al interesado en el Polígono del Guadalquivir, de la ciudad de Córdoba.

Queja número 4.660/84. Adjudicación vivienda remodelada

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Solicitud de una vivienda independiente en el barrio de Palomeras (Madrid). El formulante de la queja habitaba en la misma casa que sus suegros, por lo que fue considerado por la Administración expropiante como familia secundaria, calificación que implicaba una postergación en el tiempo en cuanto a la adjudicación de una nueva vivienda.

Resultado: Se informó al Defensor del Pueblo que se había modificado el criterio respecto al formulante, resolviéndose positivamente la alegación del mismo, lo que supuso su inclusión en la lista de adjudicatarios de viviendas para las denominadas familias primarias.

Queja número 4.739/84. Adjudicación de vivienda a emigrante retornado

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Se trataba de un emigrante retornado que solicitó una vivienda de protección oficial en Málaga. Su situación

familiar y económica era altamente precaria, cohabitando en una vivienda de 56 m² un total de siete personas.

La queja denunciaba las adjudicaciones efectuadas de una promoción de viviendas de promoción pública ubicada en Torremolinos, ya que habían resultado adjudicatarios diversos solicitantes solteros y había sido rechazada la solicitud del formulante de la queja.

Admitida la queja, la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía confirmó, en efecto, que entre los adjudicatarios figuraban personas de estado civil soltero, quienes obtuvieron viviendas por ser su puntuación superior a la del interesado. La razón de tal situación hay que encontrarla en la baremación que establece la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 17 de noviembre de -1980, por la que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública, en la que se garantiza, en todo caso, la reserva de un 10 por ciento de viviendas para unidades familiares de reducida composición, en evitación de que, de forma sistemática y sin entrar en consideraciones de renta, quede reducida a la mínima expresión la posibilidad que tienen las personas solteras de conseguir una vivienda de promoción pública.

Asimismo, señalaba la Junta de Andalucía que la vigente normativa prima, incluso progresivamente, las bajas rentas frente a la mayor composición familiar, dando lugar a ciertas situaciones que en el futuro deberían ser corregidas. Por ello, se anunciaba la elaboración de un anteproyecto de Decreto que introduzca en la baremación ciertas modificaciones acordes con la equidad, como es una más adecuada correlación entre el nivel de rentas y el número de miembros de la familia.

El Defensor del Pueblo manifestó que apoyaba la urgente modificación de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 17 de noviembre de 1980, en el sentido antes señalado.

Como resultado final de las actuaciones, el Consejero de Política Territorial de la Junta de Andalucía comunicó a la Institución la aprobación del Decreto autonómico 237/1985, de 6 de noviembre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

Entre sus innovaciones, la citada disposición establece una más equitativa correlación entre el nivel de rentas y el número de miembros de la unidad familiar, corrigiendo la hasta ahora primacía, con carácter progresivo, de las rentas bajas frente a la mayor composición familiar.

Por otra parte, el mencionado Decreto viene a garantizar los intereses de la población emigrante en orden a su retorno a Andalucía, tal como sugirió esta Institución (expediente 23.970/83).

Concretamente, la Disposición Adicional Segunda del Decreto responde a la recomendación en su día formulada por el Defensor del Pueblo con ocasión del expediente 25.293/83.

Queja número 8.763/85. Demora en adjudicaciones de viviendas de promoción pública

Organismo: Delegación del Gobierno en Ceuta.

Asunto: Tardanza excesiva en la adjudicación de las viviendas promovidas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el Polígono «Virgen de Africa, fase II», de

Ceuta. Las solicitudes para dichas viviendas se efectuaron en 1981 y fueron renovadas en junio de 1984, sin que hasta el momento de la presentación de la queja se haya elaborado y dado publicidad a la lista general provisional de solicitudes ordenada conforme a los baremos aplicables. Esta lentitud en el proceso de adjudicación provocó, según los interesados, graves deterioros de las viviendas.

Resultado: La Delegación del Gobierno en Ceuta, tras informar al Defensor del Pueblo de las incidencias motivadoras del retraso, informó que el 19 de noviembre de 1985 finalizó el proceso de entrega de las viviendas a sus adjudicatarios.

2.9. Financiación de adquisiciones de viviendas de protección oficial y cuestiones sobre determinación de precios y rentas de promociones públicas

Queja número 2.129/83. Valoración de precios y rentas de viviendas de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.

Asunto: Valoración del precio de venta y rentas de un grupo de viviendas ocupadas ilegalmente y, con posterioridad, regularizadas en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 943/1978, de 14 de abril. La barriada en cuestión, sita en Sevilla, fue construida entre los años 1960 y 1962. Durante la década de los setenta fueron ocupadas un considerable número de las mencionadas viviendas por personas distintas a los primitivos adjudicatarios, pero previa autorización de la Administración Pública. Otro número de viviendas de la citada barriada se ocuparon sin título ni autorización alguna, habiéndoseles aplicado las medidas arbitradas en los Decretos de 5 de marzo de 1976 y 14 de abril de 1978. La Administración, a efectos de la valoración de las viviendas, en venta o alquiler, una vez regularizadas las situaciones, no reconocía la antigüedad que cada familia tenía en el disfrute de las viviendas, imponiendo de forma generalizada como fecha de referencia la de 1 de enero de 1979.

Resultado: Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, previo informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dependiente de la misma, informó lo siguiente:

El Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, sobre viviendas de protección oficial, determina en su Disposición Transitoria Duodécima, que el precio de venta y la renta de las viviendas que queden vacantes se regularán por lo establecido en el indicado Decreto, aun en el supuesto de que aquéllas estén al amparo de regímenes de protección anteriores. Resultan así de directa aplicación los artículos 51 y 53 del precitado Reglamento, en cuya virtud las viviendas acogidas a regímenes anteriores al mismo —como son las del Grupo «Madre de Dios», objeto de la queja—, experimentan, en caso de nueva cesión, una actualización de su precio de venta en función de los criterios propios de Otras viviendas que, por haberse promovido al amparo de un régimen diferente, reúnen unas circunstancias constructivas distintas.

Ante la situación originada, el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda interpretó los preceptos arriba mencionados, mediante la Instrucción dictada por Resolución de 23 de febrero de 1979, de modo que el precio

de venta quedara determinado en función de la renta que figura en la calificación definitiva de la vivienda incrementado en la cantidad resultante de aplicar al mismo la cuarta parte del aumento porcentual que haya experimentado el módulo, desde la fecha de otorgamiento de la calificación definitiva hasta la del otorgamiento del nuevo contrato.

A la vista de lo expuesto, la Consejería de Política Territorial comparte el criterio sustentado por esta Institución, en el sentido de que la rígida aplicación de los preceptos legales arriba citados suponen una determinación de los precios que, por sí misma, no toma en consideración las diferentes circunstancias constructivas de las viviendas promovidas con anterioridad al régimen establecido en el año 1978; lo que pudiera dar lugar a agravios comparativos que impliquen por demás una infracción del principio de igualdad ante la Ley.

Por ello, la Consejería de Política Territorial entiende que las normas vigentes han de ser aplicadas con criterios de equidad, como ya recomendó el Defensor del Pueblo con motivo de otros procedimientos en su día instruidos.

Aceptando, en consecuencia, la postura manifestada por esta Institución, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, dependiente de la Consejería de Política Territorial, dictó una Circular, de fecha 25 de septiembre de 1985, por la que se dictan instrucciones para la valoración de las viviendas de titularidad de la Junta de Andalucía, calificadas con anterioridad al Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

Queja número 3.319/83. Insolvencia de adjudicatario de vivienda de promoción pública

Organismo: Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Ayuntamiento de Aguilas (Murcia).

Asunto: La formulante de la queja habita en una vivienda de reducidas dimensiones y que, dadas sus condiciones de higiene y habitabilidad, puede perjudicar a la salud de sus ocupantes, entre los que hay varios niños de corta edad. Por tal motivo, se le adjudicó una vivienda de promoción pública que tuvo que rechazar por no poder hacer frente a los pagos.

Resultado: Habida cuenta de los hechos señalados, se solicitó información a fin de que se nos comunicase una posible solución al problema, respondiéndonos que era imposible dar solución a la situación señalada pero que, no obstante, continuarán interesándose por el tema.

Queja número 9.895/84. Adjudicación de viviendas de promoción pública en régimen de arrendamiento

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: El edificio donde habitaban los interesados ha sido expropiado, adjudicándose la Administración nuevas viviendas, lo que plantea el problema de la imposibilidad de pago del importe de los plazos de éstas, así como el emplazamiento de las mismas.

Resultado: Comunica la Consejería referenciada que, a la vista de las circunstancias económicas de cada uno de los formulantes de la queja, se ha procedido a adjudicar las

nuevas viviendas, una en régimen de arrendamiento y otra en régimen de precario.

Queja número 9.510/85. Insolvencias de cooperativistas de viviendas

Organismo: Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda

Asunto: En el año 1978, la Cooperativa de Viviendas de San José Obrero, de Casas Ibáñez (Albacete), de la que eran socios los formulantes de la queja, obtuvo la Calificación objetiva de Viviendas Sociales (Expediente ABS.4/78) para la construcción de treinta viviendas sociales, al amparo del Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, Decreto 2278/1976, de 16, de septiembre y Decreto 2043/1977, de 5 de agosto.

Antes de que el Banco Hipotecario de España les concediese un préstamo definitivo para la financiación de las viviendas, se vieron obligados a efectuar aportaciones individuales y a suscribir un crédito puente, de elevado interés, con la Caja de Ahorros de Albacete.

El resultado fue que, a causa de los indicados problemas de financiación, las viviendas se han encarecido considerablemente, habiendo abonado los cooperativistas, en forma individual, y en concepto de intereses financieros previos al préstamo del Banco Hipotecario de España, la cantidad de 1.788.000 pesetas.

La solución humilde de los mismos hace equitativa una actitud de ayuda económica por parte de la Administración Pública, existiendo constancia en esta Institución de que la concesión de la misma ha sido informada favorablemente, tanto por la Delegación Provincial del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda en Albacete, como por el actual Delegado en Albacete de la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Dicha ayuda podría consistir en la concesión de una subvención, al amparo del artículo 22 del Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre o, alternativamente, la prevista en el artículo 8.º del Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas.

El Defensor del Pueblo, en el escrito de solicitud de informe a la Administración señala que podría objetarse que la Disposición Transitoria Segunda de esta última disposición exige una opción expresa, a ejercer durante el período de tres meses desde la entrada en vigor de la misma por parte de los afectados, pero es cierto que las esperanzas y consejos bienintencionados que la Delegación Provincial del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda en Albacete les dio, respecto a la concesión de las subvenciones del Decreto 2278/1976 y no necesidad de acogerse al Decreto 2380/1983, justifica el que no se solicitasen expresamente la aplicación del sistema de financiación previsto para el desarrollo del Plan Cuatrienal de Viviendas.

En contestación a nuestra petición, el Director General del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda manifestó, en fecha 18 de octubre de 1985, lo siguiente:

«La subvención que solicita la indicada Cooperativa, que con carácter excepcional y potestativo podía conceder el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, se formula al amparo del artículo 22 del Real Decreto

2278/1983, de 16 de septiembre, que desarrolla el Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio.

En su momento, el Organismo no pudo tramitar la citada subvención, ya que no se consignaba en el presupuesto del Organismo partida oportuna para atender a tal fin.

Ello no obstante, la indicada solicitud de subvención ha sido objeto de ponderado estudio y reconsideración por esta Dirección General, habiéndose iniciado la incoación del correspondiente expediente que debe ser sometido a la preceptiva aprobación del Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Urbanismo y cumplir los requisitos pertinentes, sin que, por otra parte, las actuaciones a que se hace referencia signifiquen la concesión automática de la subvención a que en su caso hubiere lugar.»

2.10. Cooperativas de Viviendas

Queja número 23.771/83. Irregularidades en Cooperativa de Viviendas

Organismo: Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales. Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asunto: La queja denunciaba, entre Otros extremos, irregularidades de todo tipo ocurridas en la promoción de unas viviendas de protección oficial llevadas a cabo por la Sociedad Cooperativa «San Julián», de Cuenca.

En concreto, se denunciaba el incumplimiento del régimen jurídico de viviendas de protección oficial por la indicada Cooperativa y el funcionamiento deficiente de la Inspección de Trabajo en relación con el cumplimiento por los órganos gestores de la Cooperativa de las disposiciones previstas en la Ley General de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974 y sus normas reglamentarias de desarrollo.

El Defensor del Pueblo procedió a efectuar una supervisión de los órganos administrativos con competencias en el asunto planteado. De la indicada inspección resultó que en los meses de junio y julio de 1985 fue practicada una inspección por parte de la Inspección de Trabajo provincial de Cuenca, en la que se comprobaron los siguientes sucesos acaecidos durante los dos años y medio anteriores:

— En la Asamblea General de 15 de enero de 1983. la Junta Rectora de la Cooperativa solicita aportaciones adicionales a los, cooperativistas por valor aproximado de 800.000 pesetas.

Los indicados aumentos fueron calificados de injustificados por la Inspección que, en su informe, señala la existencia de deficiencias en las estructuras y acabados de las viviendas y un desfase financiero con deudas a las empresas constructoras con un montante de 850 millones de pesetas.

— La Asamblea General decide, el 26 de marzo de 1983, el cambio de la Junta Rectora y la realización de una auditoría financiera, así como de un informe de revisión técnica de las edificaciones promovidas por la Cooperativa.

— Finalmente, se llega a la formalización de un acuerdo entre las empresas constructoras y la Cooperativa en el que se normaliza, hasta cierto punto, la situación, si bien subsisten un número de socios cuya incapacidad económica les hace difícil asumir el coste final de las viviendas.

Por su parte, la Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dio cuenta al Defensor del Pueblo de los incidentes de la obra en cuestión hasta la calificación definitiva de las viviendas. De su informe resulta reseñable la siguiente afirmación: «La Delegación Provincial de la Consejería de Cuenca no aplicó algunas normativas de la reglamentación vigente, en cuanto a infracción de los plazos de ejecución y otras en que incurrió la Cooperativa, como fue la ocupación de varias viviendas antes de su calificación definitiva, en atención al problema social que se planteaba por el número de familias afectadas, y en espera de que se llegara a una solución entre las partes en conflicto (promotor, facultativos, empresa constructora), dando cuenta de ello a la Dirección General del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, y autoridad gubernativa, sin incoar expediente sancionador, ni anulación de la protección oficial como hubiera sido normal, de no concurrir las especiales circunstancias del caso, que incluso amenazó en algún momento con problemas de orden público».

La situación descrita pone de manifiesto una grave quiebra del sistema cooperativo de viviendas. Los mecanismos administrativos de inspección funcionaron tarde en el presente caso, a pesar de la publicidad, notoriedad y gravedad de la situación provocada en la Cooperativa de Viviendas «San Julián», de Cuenca, opinión que esta institución, con el fin de instar a la adopción de medidas adecuadas que pusiesen coto a situaciones similares, se dirigió a la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los siguientes términos:

«Pasando de lo concreto a lo general, hemos de indicar que a esta institución llegan con relativa frecuencia quejas de personas afectadas por la gestión de cooperativas de viviendas. El objeto de las mismas es denunciar los aumentos desorbitados del precio final de las viviendas respecto al inicialmente pactado, los retrasos en las entregas de los pisos y, en ocasiones, los defectos constructivos e incumplimientos de los respectivos proyectos de ejecución.

Evidentemente, como señala el artículo 58 de la Ley General de Cooperativas, de 19 de diciembre de 1974, velar por el cumplimiento de la legislación específica en materia de viviendas de protección oficial no corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; pero, en definitiva, lo que subyace en las quejas es la denuncia de la frecuente gestión deficiente de los órganos gestores de la cooperativa y de la quiebra o ineficacia de los mecanismos legales para asegurar el cumplimiento de la legislación cooperativa, en cuanto tal. En muchos casos se ha evidenciado la inutilidad de los mecanismos de control establecidos en la legislación.

Esperemos que la promulgación de la nueva Ley de Cooperativas ponga coto a esta serie de frecuentes irregularidades; pero ya antes de su entrada en vigor sería aconsejable que por la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales, en el ejercicio de sus competencias, se adoptasen medidas para paliar el grave problema descrito que, a la postre, ha conducido a un evidente desprestigio de la promoción de viviendas a través de entidades cooperativas, en contra del objetivo atribuido al Estado por la Ley General

de Cooperativas, en la que literalmente se señala “la asunción por el mismo, como función de interés social, de la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo, y de sus entidades”.»

2.11. Medio Ambiente

Queja número 652/83. Saneamiento de cauce público

Organismo: Confederación Hidrográfica del Ebro. Ayuntamiento de Tortosa.

Asunto: El formulante de la queja denunció los olores pestilentes que enrarecen la atmósfera y que llegan hasta su vivienda, como consecuencia de unas obras de saneamiento del Barranco del Rastro, en Tortosa.

La intervención del Defensor del Pueblo estuvo justificada por el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado que establece el artículo 45 de la Constitución, así como por lo dispuesto en el artículo 25.2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que establece que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: suministro de agua y alumbrado público..., alcantarillado y tratamiento de aguas residuales».

Resultado: El Ayuntamiento de Tortosa comunicó la realización definitiva de la ejecución del proyecto «Parcial de Terminación de las Obras de Acondicionamiento del Barranco del Rastro», así como la adopción de otras posibles medidas correctoras que pudiesen aplicarse al caso planteado.

Queja número 20.487/83. Vertidos a cauce público

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia. Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Xunta de Galicia. Ayuntamiento de Quiroga (Lugo).

Asunto: Los residuos provenientes de unas canteras de pizarra producen la contaminación del río Quiroga, de cuyas aguas se abastece el pueblo de Quiroga y se riegan las huertas y prados de su entorno.

La interesada había acudido, sin éxito, a los correspondientes órganos de las Administraciones Local y Autonómica, alegando que la actividad extractiva de que se trataba se ejercía sin la correspondiente licencia administrativa.

El Defensor del Pueblo, en defensa de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución que establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, solicitó informe de los órganos administrativos antes mencionados, en el sentido de supervisar la aplicación al caso del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, y el Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprobó el Reglamento de Policía de Aguas, a cuyo tenor se califican como contravención «los vertidos directos e indirectos que puedan deteriorar la calidad del agua», prohibición desarrollada específicamente en la reglamentación del vertido de aguas residuales, aprobada por sendas Ordenes Ministeriales de 4 de septiembre y 9 de octubre de 1962.

Tras la petición de informe, se tuvo noticia de que en el

Municipio de Quiroga, lugar de Palacios de la Sierra, existen tres canteras de extracción de pizarra que vienen funcionando desde hace más de diez años sin licencia municipal; razón por la cual el Defensor del Pueblo efectuó un recordatorio de deberes legales al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Quiroga consistente en el estricto cumplimiento de la legislación vigente en materia de contaminación ambiental, entre la que se incluye la tramitación de la correspondiente licencia y su concesión previa la adopción de medidas correctoras que evitasen los perniciosos vertidos de aguas al río.

Resultado: En fecha 1 de febrero de 1986, no se había recibido expresa respuesta al recordatorio de deberes legales efectuado al Ayuntamiento de Quiroga el 6 de noviembre de 1985. Asimismo, la Xunta de Galicia tampoco procedió a emitir los informes que se solicitaron en fecha 15 de junio de 1985.

Queja número 3.445/85. Destrucción de masa forestal

Organismo: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana.

Asunto: Del escrito de queja se deducían, en síntesis, los siguientes hechos y consideraciones:

a) Con autorización administrativa, pero sin la licencia urbanística municipal que exigen los artículos 178 de la Ley del Suelo y 1.9 del Reglamento de Disciplina Urbanística, se está procediendo a la destrucción de centenares de hectáreas de arbolado en la denominada Dehesa de Campoamor, término municipal de Orihuela (Alicante), con el fin, al parecer, de su transformación en tierra de regadíos para plantación de cítricos.

b) Semejante agresión ecológica afecta a una de las pocas masas arbóreas del sur de la provincia de Alicante, área amenazada de desertización y con un alto grado de erosión.

c) Al parecer, la autorización administrativa para roturar la Dehesa de Campoamor y arrancar los pinos de la misma, procedió del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Dirección General de la Producción Agraria), con el informe negativo de los Servicios Provinciales del ICONA en Alicante, y la posterior oposición de la Dirección General del Medio Ambiente (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo).

d) Amparándose en el artículo 45 de la Constitución el formulante de la queja pretendía la anulación de la mencionada autorización y la inmediata repoblación de lo destruido, así como el esclarecimiento de la citada Resolución administrativa que autorizó la tala y desmonte de gran parte de la Pinada de Campoamor.

Admitida la queja, se inició una urgente inspección, solicitándose los informes preceptivos de la Dirección General del Medio Ambiente, de las Direcciones Generales de la Producción Agraria y del ICONA, dependientes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana.

Del resultado de la investigación efectuada se deriva ron

los siguientes hechos:

Por Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria, de fecha 7 de abril de 1981, se autorizó a la Sociedad Cooperativa Agraria Raiguero de Bonanza el cambio de cultivo en 487 hectáreas de la finca Campoamor, de los términos municipales de Orihuela y San Miguel de Salinas, de acuerdo con la habilitación legal que otorgaban el artículo 36 del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, y el Decreto 1687/1972, de 15 de junio, sobre roturación de montes para su cultivo agrícola.

Dicha autorización administrativa fue precedida de un informe del ICONA (Servicio Provincial de Alicante) en el que literalmente se dice que «teniendo en cuenta la escasez de espacios naturales como el que nos ocupa, en toda la extensa área geográfica circundante, caracterizada por ecosistemas profundamente modificados por la intervención humana con fines productivos, resulta de indudable interés, desde el punto de vista ecológico, la conservación en su estado actual de la zona considerada».

A pesar de la afirmación del anterior órgano administrativo, la Dirección General de la Producción Agraria procedió a dictar la Resolución antes mencionada, de 7 de abril de 1981, posibilitando así la destrucción de una masa arbórea de capital importancia ecológica, habida cuenta de su ubicación en el Sudeste español, que constituye una de las zonas más perjudicadas por la creciente desertización de nuestro país, caracterizado por poseer una tasa de erosión por agua que provoca una pérdida anual y media de 33,1 toneladas de tierra por hectárea, frente a cuatro toneladas en Canadá, 10,4 en Estados Unidos y 16,4 en Portugal, cifras expresivas del grave problema que nos afecta, ante el que la Administración Pública tiene la obligación de ser absolutamente beligerante.

Tomada, no obstante, la decisión administrativa de autorizar la transformación en cultivos, agrícolas del terreno forestal en cuestión, se produce el incumplimiento por la Sociedad autorizada de las condiciones previstas en la Resolución de 7 de abril de 1981. Así, parte de la superficie roturada tiene una pendiente superior al 9 por ciento y no se ha procedido a su abancalamiento, no se ha respetado estrictamente la zona declarada no transformable, ni se han tomado ciertas medidas protectoras del pinar existente en la misma.

En razón de lo expuesto, esta Institución, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 30.1 de su Ley Orgánica, y amparándose especialmente en el mandato constitucional del artículo 45 de la Constitución, en relación con su artículo 54, procedió a efectuar las siguientes sugerencias:

a) Ha de continuarse, con la mayor urgencia posible, el expediente administrativo de revocación por incumplimiento de la Resolución de 7 de abril de 1981, dictada por la Dirección General de la Producción Agraria del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se autorizó el cambio de cultivo solicitado por la Sociedad Cooperativa Agrícola Raiguero de Bonanza en la finca Campoamor.

b) Con carácter, asimismo, de urgencia, procede repoblar, con cargo a la entidad autorizada o, en su caso, directamente por la Administración forestal correspondiente,

con el fin de hacer retornar la zona afectada a su situación anterior, repoblación que es conveniente que se efectúe, por razones climatológicas, en el próximo invierno.

c) Se ha de iniciar, asimismo, el correspondiente expediente para la inclusión de la finca Campoamor en la relación de montes protectores, atendiendo a lo establecido en el artículo 31 del Reglamento de Montes y en los artículos 3 y 4 del Decreto 1687/1972, de 15 de junio.

Hasta el momento presente no se ha recibido respuesta de aceptación por parte de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalidad Valenciana, habiéndose recibido en la Institución sendos escritos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en los que se manifiesta una cierta disconformidad de criterios respecto a la evolución del tema planteado por parte de la Dirección General de la Producción Agraria y del ICONA y se anuncia que se ha establecido contacto directo con el órgano autonómico correspondiente por razón de la materia para adoptar una postura única al respecto.

2.12. Urbanismo

Queja número 11.996/83. Afectación urbanística de zona verde de uso público

Organismo: Ayuntamiento de Calpe.

Asunto: La Asociación Ecologista ITACA manifestó que se estaban permitiendo por el Ayuntamiento de Calpe determinados aprovechamientos urbanísticos en el Peñón de Ifach, cuyo destino en el Plan General de Ordenación Urbana es zona verde de uso público.

Resultado: Interesado el oportuno informe a la mencionada Corporación, se comprobó que los citados terrenos son de propiedad privada, cuyo propietario había decidido cederlos al Ayuntamiento de Calpe, pero con la condición de que, en el plazo de un año, en los mismos se realizasen determinados aprovechamientos urbanísticos, para cuya realización era precisa la modificación de la clasificación urbanística de estas zonas, correspondiendo tal revisión del Plan General de Ordenación Urbana a la Comisión Provincial de Urbanismo, quien no procedió a su aprobación. Consecuentemente, al haber transcurrido el plazo sin cumplirse la condición, la donación carece de validez, y el Peñón de Ifach continúa teniendo el destino de zona verde de uso público.

Queja número 10/85. Licencia de obras. Ejecución Sentencia del Tribunal Supremo

Organismo: Gerencia Municipal Urbanismo de Madrid.

Asunto: En enero de 1966 se solicitó del Ayuntamiento de Madrid licencia de obras para construir un edificio de nueva planta en la calle Francos Rodríguez, de la capital. Transcurridos ocho años desde la anterior petición, el Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid dictó resolución, de 11 de junio de 1974, por la que se deniega la concesión de la licencia solicitada, por entender que la construcción proyectada no se adaptaba a las previsiones urbanísticas aprobadas con posterioridad a la solicitud de la licencia.

Contra dicho acuerdo se interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Territorial de Madrid que, en fecha 29 de enero de 1979, dictó Sentencia anulando el acuerdo, municipal de 11 de junio de 1974 y ordenando la concesión de la correspondiente licencia.

La Gerencia Municipal de Urbanismo interpuso recurso contra la anterior Sentencia ante el Tribunal Supremo que, en fecha 23 de abril de 1982 confirmó, desestimando la apelación interpuesta, la Sentencia de la Audiencia Territorial antes mencionada, por entender que el ordenamiento urbanístico aplicable a dicha solicitud de licencia debía ser el vigente en el momento de la iniciación del expediente y que no era justo aplicar el planeamiento aprobado con posterioridad a la tramitación del expediente de licencia, ya que no debía soportar el peticionario las consecuencias de demoras y dilaciones injustificadas en la tramitación de la licencia, imputables a la Administración.

La pretensión de la queja consistía en que la Gerencia Municipal de Urbanismo ejecutase las anteriores resoluciones jurisdiccionales.

Resultado: Como consecuencia de la intervención del Defensor del Pueblo, en fecha 21 de marzo de 1985, la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid informó lo siguiente:

«El Consejo de la Gerencia, en sesión celebrada el 11 de mayo de 1983, adoptó acuerdo de acatar y cumplir la Sentencia. Comprobado que aún no se ha cumplimentado, con esta misma fecha doy instrucciones al Departamento de Licencias para que, de inmediato, la licencia se someta a mi firma para la efectiva concesión.»

2.13. Suspensión del suministro de agua por impago de tarifas

Queja número 11.407/84

Organismo: Canal de Isabel II.

Asunto: El asunto planteado hacía referencia a la presunta ilegalidad del corte de suministro de agua a una Comunidad de Propietarios, en el supuesto de que no se abonase total o parcialmente la facturación correspondiente a un período de tiempo determinado.

La Comunidad formulante de la queja se opuso al aviso de corte de suministro efectuado por el Canal de Isabel II, argumentando, en esencia, la ilegalidad de cortar el suministro de un bien imprescindible de forma indiscriminada sin distinguir, en el marco de una Comunidad de Vecinos, a los que habían abonado las tarifas adeudadas y los que no lo habían hecho.

Admitido el escrito de queja, el Presidente del Consejo de Administración del Canal de Isabel II emitió informe en el que, en esencia, se decía lo siguiente:

En el caso planteado el contrato de suministro de agua se había efectuado entre la Comunidad de Propietarios del inmueble y la empresa suministradora.

Dicha Comunidad tiene un carácter solidario, no mancomunado, en cuanto a los elementos comunes como anejo inseparable de las partes singulares privativas de cada comunero. El agua es uno de esos elementos comunes, sujetos a un principio de individualidad en cuanto a la

titularidad de las partes en copropiedad concurrentes sobre ellos.

En definitiva, al existir un solo contrato de suministro de agua como era el caso, cada deudor asume la responsabilidad de su propio deber y la responsabilidad del deber de los demás comuneros.

En el Reglamento para el Servicio y Distribución de las Aguas del Canal, aprobado por Decreto de 21 de octubre de 1975, existe la posibilidad de una más específica concreción de ese deber, separando en ese sentido al comunero de la Comunidad a través de una contratación directa del suministro entre el propietario de una vivienda y el Canal de Isabel II, siendo para ello necesaria la instalación de un contador independiente por cuenta del propietario y en las condiciones que se fijan en el artículo 34 del mencionado Reglamento.

Al no darse tal supuesto en el caso presente, la amenaza de corte de suministro de agua, origen de la queja, estaba justificada en razón de la facultad que en tal sentido viene otorgada reglamentariamente al Canal de Isabel II.

Ante la posición manifestada, nuestra Institución realizó gestiones directas con la Gerencia y la Asesoría Jurídica del Canal de Isabel II, exponiéndoles la opinión de que es discutible la legalidad de la medida prevista en el artículo 73 del Reglamento para el Servicio y Distribución del Canal de Isabel II, aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1975, que prevé la posibilidad de suspender el suministro de agua, entre otros supuestos, cuando los abonados no satisficiesen en los plazos previstos el importe del servicio y demás conceptos legalmente autorizados a incluir en la facturación.

Dicha medida parece contraria a la obligación que tienen los Municipios de prestar, en todo caso, el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable (artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local). Por otra parte, del artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales se deduce que todo acto de intervención administrativa será congruente con los motivos y fines que lo justifiquen, debiendo entenderse que, en el caso planteado, no existía congruencia entre la finalidad perseguida por el Canal de cobrar las tarifas adeudadas y el hecho real de que había en la Comunidad de Vecinos una gran parte de ellos que habían abonado sus tarifas de agua.

Asimismo, el citado precepto establece el principio general del derecho sancionatorio «favor libertatis», según el cual se deberá elegir la medida menos restrictiva de la libertad individual para hacer efectiva la ejecutividad de actos administrativos; principio que aplicado analógicamente al caso conduciría a la utilización de la vía de apremio sobre el patrimonio de los deudores con el objeto de cobrar las tarifas adeudadas, antes de acudir a la medida más restrictiva de suspensión del suministro de agua.

Ante las razones jurídicas y de carácter práctico alegadas por el Canal de Isabel II, el Defensor del Pueblo, siendo consciente de la trascendencia de sugerir la modificación del artículo 73 del Decreto de 31 de octubre de 1975, recomendó la aplicación con carácter extraordinario de la facultad otorgada al Canal en el artículo 73 de su Reglamento; recomendación que, informalmente, fue aceptada por el mismo.

En la presente queja también se mantuvo contacto con el

Instituto Nacional dei Consumo, quien si bien consideró correcta la actuación del Canal en relación con la queja específica planteada, manifestó al Defensor del Pueblo su preocupación por la aplicación estricta que las empresas suministradoras de servicios públicos (agua, gas, electricidad, etcétera), realizan de las normas legales habilitantes para el corte de suministro como medida sancionadora de la falta de pago de los usuarios; medida que, según criterio del Instituto Nacional del Consumo y de esta Institución, sólo puede tener lugar en aquellos casos suficientemente probados, de morosidad por mala fe del usuario.

2.14. Asuntos Varios

Queja número 964/84. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Organismo: Dirección General de Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

Asunto: El interesado sufrió una colisión automovilística con un vehículo perteneciente al Parque de Maquinaria del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El Juzgado de Distrito de La Roda (Albacete) condenó, en Sentencia de 11 de abril de 1983, al conductor del vehículo, propiedad del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y subsidiariamente a éste, al pago de los daños ocasionados, sin que hasta la fecha de la admisión del escrito de queja el interesado hubiese recibido cantidad alguna.

Resultado: Tras nuestra intervención, la deuda, por valor de 117.479 pesetas, correspondiente a la indemnización señalada en la citada Sentencia, fue satisfecha en el Juzgado de Paz de Munuera, domicilio del reclamante.

Queja número 5.492/84. Entrega de proyecto de obras

Organismo: Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Pontevedra

Asunto: El formulante de la queja, Presidente de la Comunidad de Propietarios de un edificio construido por la Obra Sindical del Hogar, pretendía que por la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Pontevedra se le facilitase un plano del edificio, con el fin de conocer la ubicación exacta de las tuberías del mismo.

Resultado: Se informó que dichos planos fueron facilitados a la mencionada Comunidad tras la intervención del Defensor del Pueblo.

Quejas números 6.657/84 y 8.549/85. Incumplimiento de premios a «familias numerosas»

Organismo: Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda.

Asunto: Cumplimiento de la resolución de 12 de julio de 1976, del Instituto Nacional de la Vivienda, por la que se concedió un premio de «familia numerosa», instituido por la Ley de 26 de septiembre de 1941, al formulante de la queja número 6.657/84.

Resultado: El Subdirector General de Promoción Privada del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, en escrito de 30 de abril de 1985, comunicó la aprobación del proyecto de la vivienda, por importe de 11 millones de pesetas, así como la adjudicación de las obras

correspondientes.

En cuanto a la queja número 8.549/85, de similar pretensión, la definitiva solución del tema planteado está próxima, según comunicación al Defensor del citado Instituto.

3. Quejas no resueltas favorablemente

3.1. Administraciones morosas

Sabido es que los artículos 18 y 30 de nuestra Ley Orgánica 3/1981, establecen sendos plazos de quince días a un mes, respectivamente, para que los correspondientes órganos de la Administración Pública emitan informe escrito sobre las quejas, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias efectuadas por el Defensor del Pueblo.

Es práctica frecuente todavía un moderado incumplimiento de tales plazos, pero además, existen supuestos de excesiva demora.

El siguiente cuadro recoge, con referencia al 25 de enero de 1986, las quejas, sugerencias y recordatorios de deberes legales con informe pendiente de las diversas Administraciones Públicas, a pesar de haberse efectuado reiteraciones de los mismos.

Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid (algunas de las peticiones de informe se dirigieron directamente al Instituto de la Vivienda de Madrid o, en escasísimos casos, a la empresa pública Orevasa)

Número de quejas sin respuesta a	Fecha de solicitud del informe
25-1-86	informe
1.627/83	29-1-85
2.125/83	19-2-85
2.180/83	25-9-85
5.180/83	26-10-84
7.250/83	19-2-85
8.629/83	6-8-84
8.930/83	1-10-85
9.979/83	7-3-85
12.988/83	26-10-84
15.510/83	24-6-85
15.766/83	25-2-85
16.297/83	20-2-85
18.112/83	7-3-85
20.092/83	6-8-84
20.668/83	12-11-85
26.846/83	26-11-84
28.068/83	13-11-85
30.668/83	29-1-85
1.496/84	20-3-85
1.854/84	1-10-85
2.132/84	6-2-85
2.746/84	20-3-85
3.120/84	23-10-85
5.787/84	23-10-85
5.877/84	13-3-85
6.596/84	10-7-85

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña		11.815/84	16-10-85
		Confederación Hidrográfica del Norte de Esparta	
3.078/83	8-2-85	31.946/83	30-11-85
5.980/83	8-2-85		
4.785/84	12-7-85	Confederación Hidrográfica del Sur de España	
8.112/84	12-7-85	9.450/85	30-11-85
Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia		Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en La Coruña	
10.510/84	30-11-85	2.413/84	1-10-85
12.771/84	21-10-85	13.881/84	7-11-85
20.514/84	20-11-85	Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Pontevedra	
21.349/84	28-11-85	6.639/84	16-4-85
Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Principado de Asturias		7.299/84	25-9-85
19.106/83	29-1-85	Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Lugo	
1.101/84	16-4-85	5.941/84	13-3-85
8.082/84	1-10-85	Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)	
16.453/84	11-12-85	13.520/83	25-9-85
Consejería de Política Territorial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha		29.928/83	10-7-85
5.278/84	5-8-85	9.851/84	1-10-85
9.397/84	20-11-85	Ayuntamiento de Madrid	
Departamento de urbanismo, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón		12.958/83	24-9-85
7.514/83	3-1-85	1.924/85	13-3-85
9.465/85	11-12-85	Ayuntamiento de Alginet (Valencia)	
Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Región de Murcia		160/83	15-7-85
5.108/84	8-4-85		25-1-86
9.717/84	28-11-85	Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz)	
Número de quejas sin respuesta a	Fecha de solicitud del informe	11.517/83	8-2-85
25-1-86		Ayuntamiento de Quiroga (Lugo)	
Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco		20.487/83	21-6-85
3.488/83	3-1-85	Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga)	
998/84	7-3-85	1.049/84	7-2-85
Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares		Ayuntamiento de Lloret de Mar (Gerona)	
3.618/84	20-3-85	4.060/84	31-7-85
Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía		Ayuntamiento de Langreo (Asturias)	
7.756/85	27-6-85	12.668/84	20-11-85
Confederación Hidrográfica del Duero		Ayuntamiento de Burriana (Castellón)	
11.997/83	16-10-85	13.119/84	27-11-85
		Ayuntamiento de Valladolid	
		14.462/84	7-11-85
		Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid)	
		981/85	30-11-85

Ayuntamiento de Avilés (Asturias) 988/85	30-11-85
Excmo. Sr. Ministro de Cultura 10.295/83	15- 7-85
Excmo. Sr. Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones 12.452/84 Número de quejas sin respuesta a	27-11-85 Fecha de solicitud del informe
Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda 2.463/85	20- 3-85
Dirección General de Bellas Artes y Archivos 7.279/83	24- 6-85
Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Comunidad de Madrid 15.903/83	8- 2-85
Jurado Provincial de Expropiación de Pontevedra 24.868/83 25-1-86	13- 7-84
Colegio Oficial de Arquitectos de Murcia 5.108/84	8- 4-85
Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo de Navarra 7.701/84	7-11-85
Diputación Provincial de Guadalajara 10.205/85	16-10-85

Es de lamentar que entre los órganos administrativos reseñados destaca, por su morosidad, la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid y, en particular, el Instituto de la Vivienda de Madrid, de ella dependiente.

Es nuestro deber insistir, por su trascendencia pública, en el tratamiento dado por el Instituto de la Vivienda de Madrid a las solicitudes de vivienda de protección oficial efectuadas por ciudadanos no afectados por la operación de remodelación de barrios de Madrid. En tales supuestos, procede la estricta aplicación del sistema de adjudicación establecido en el Real Decreto 163 1/1980, de 18 de julio, y Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980. Ambas disposiciones diseñan un procedimiento de selección y adjudicación de viviendas de titularidad pública, que incluye una amplia gama de garantías jurídicas para los peticionarios, entre las que destacan la baremación de sus circunstancias económicas, de vivienda, personales y familiares, y las de publicidad, con posibilidad de efectuar reclamaciones contra el resultado de la selección.

Un considerable número de quejas ponen en evidencia la

aplicación por el Instituto de la Vivienda de Madrid de un deficiente sistema de adjudicación de viviendas públicas que no se ajusta suficientemente a la necesaria transparencia y objetividad, lo que origina múltiples quejas a nuestra institución.

A título indicativo, se subrayan los siguientes casos:

Queja número 8.809/84

Asunto: En fecha 7 de febrero de 1984, el formulante de la queja solicitó de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Madrid la adjudicación de una vivienda de protección oficial, aportando, al efecto, determinada documentación acreditativa de su situación económica y familiar.

Dos días después, el Jefe del Departamento de Relaciones Comunitarias de la Dirección Provincial de Madrid procedió a darle respuesta en escrito que anunciaba el estudio del tema planteado por el equipo de Asistentes Sociales y posterior baremación de la petición recibida.

El Defensor del Pueblo manifestó al Instituto de la Vivienda de Madrid que, habida cuenta de lo dispuesto en el Real Decreto 1631/1980, de 18 de julio, y en la Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980, sobre la adjudicación de viviendas de promoción pública, procedía tener conocimiento de la aplicación de las indicadas disposiciones a la solicitud de vivienda formulada por el peticionario y de las causas de la presunta exclusión del mismo como adjudicatario de una vivienda de protección oficial de promoción pública.

Resultado: Se contestó que el solicitante sería citado por el equipo de Asistentes Sociales, con el fin de poder hacerle un «Informe Social».

Reiterada la ampliación del informe acerca de si la solicitud de vivienda efectuada había sido tramitada de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1631/1980, de 18 de julio, y Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980, no se recibió respuesta alguna.

Queja número 24.836/84

Asunto: El formulante de la queja manifestaba que, a pesar de haber solicitado la adjudicación de una vivienda de promoción pública, en fecha 13 de marzo de 1984, no había recibido respuesta alguna.

Resultado: El Defensor del Pueblo solicitó, con ocasión de la queja, una relación de adjudicaciones a personas no residentes en barrios en remodelación, correspondiente al tercer trimestre de 1985 y expresiva de la situación socio-económica de los adjudicatarios (ingresos, trabajo, necesidad de vivienda, programa familiar, etcétera).

Después de reiterar el informe se remitió una mera relación de adjudicatarios, en la que no figuraban los datos solicitados.

Queja número 8.903/85

Asunto: La formulante de la queja había efectuado diversas solicitudes de vivienda de promoción pública, sin que ninguna de ellas hubiera sido objeto de tramitación.

Resultado: El Instituto de la Vivienda de Madrid, tres

meses después de solicitado el informe, alegó que la solicitud de vivienda se produjo el 17 de octubre de 1984, estando pendiente el atender su solicitud.

Apercibimiento a la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid

Las actitudes expuestas, morosidad en la emisión de informes e inaplicación de las normas legales de selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública a no residentes en barrios de remodelación, ha provocado la remisión del siguiente escrito:

«Agradezco su escrito, del día 27 de enero del año en curso, con el informe solicitado por esta institución el 2 de octubre de 1985, en relación con la queja número 24.836/84.

Con el debido respeto, y en el deseo de una colaboración institucional más eficaz, me permito expresarle que en este caso, como en otros similares, esa Consejería ha emitido el informe que preceptúa el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, a los tres meses desde su petición, cuando en dicho precepto se establece lo siguiente: “1. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al Organismo o a la Dependencia administrativa procedente con el fin de que por su Jefe, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurran circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo. 2. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales”.

Por otra parte, el contenido del informe nos resulta insuficiente para poder evaluar debidamente la queja que nos fue formulada. Por ello, solicitamos de ese órgano autonómico que se nos remitiese una relación de adjudicaciones de viviendas a personas no residentes en barrios en remodelación, correspondiendo al último trimestre, “debiendo figurar en ella relación de la situación socioeconómica de los adjudicatarios (ingresos, trabajo, anterior vivienda, programa familiar, etcétera)”.

Lo que nos remite es una mera lista de nombres de adjudicatarios que es inexpresiva de los datos solicitados, ya que necesitábamos los datos concretos para poder efectuar, por nuestra parte, una investigación sobre el sistema de adjudicación de viviendas a personas no afectadas por las operaciones de remodelación de barrios. La necesidad de dicha investigación tiene su fundamento en las muy numerosas quejas de ciudadanos madrileños peticionarios de viviendas de protección oficial, que reclaman contra una generalizada falta de respuesta a sus solicitudes, por presunto déficit de objetividad en las adjudicaciones, que tanto esa Comunidad como nuestra institución tenemos el deber de clarificar, a la luz del Real Decreto 163 1/1980, de 18 de julio, y la Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

En cumplimiento de esa misión, y con motivo de otras quejas análogas, hemos solicitado la cooperación de esa Consejería, sin resultado positivo por la excesiva demora en la remisión de los preceptivos informes, con insuficiente contenido u otras anomalías desde el punto de vista jurídico-administrativo. (Así, la queja número 26.163/83, respecto a la cual del informe recibido se desprende que unas adjudicaciones de viviendas, efectuadas por resoluciones de abril y julio de 1982, tardarán todavía varios años en hacerse efectivas.

Por todo lo expuesto, esta institución se ve en la necesidad de reiterar a V. E., a la luz de lo prevenido en el artículo 30 de la expresada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, la obligación que tienen los funcionarios de todos los poderes públicos de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones y a no incurrir en negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite (artículos 19.1 y 24.2 de la expresada norma legal).

En consecuencia, le instamos, respetuosamente, a que nos envíe respuesta motivada a los escritos que se relacionan en el anexo que se acompaña, y a que, en lo sucesivo, los informes que solicitemos se emitan en el plazo legal que preceptúa el artículo 18 de la misma Ley Orgánica.

Igualmente, reiteramos a y. E. que el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), dependiente de esa Consejería, debe examinar y resolver las solicitudes de vivienda de protección oficial, efectuadas por ciudadanos no afectados por operaciones de remodelación de barrios, con estricta aplicación del sistema selectivo de adjudicatarios, establecido en los ya invocados Real Decreto 1631/1980, de 18 de julio, y Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980, ya que en ambas disposiciones se contienen una serie de fundamentales garantías jurídicas para los peticionarios, con la debida relevancia de baremos relativos a sus circunstancias económicas, de vivienda, situación personal y familiar, y con un régimen de publicidad que abre vía a la presentación de reclamaciones sobre el resultado de la selección efectuada.

Agradeciendo por anticipado a V. E. una respuesta escrita a esta comunicación, en plazo no superior a un mes, le saluda atentamente.

4. Recordatorios de deberes legales

Queja número 2.180/83. Ejecución de obras de reparación en vivienda protección oficial

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: El interesado habita en una vivienda de protección oficial, en régimen de arrendamiento.

El 14 de enero de 1976, el formulante de la queja dirigió un escrito al entonces Delegado Provincial de Obras Publicas y Urbanismo en Madrid, solicitando que se requiriese al propietario de su vivienda para que realizase las reparaciones necesarias en la misma.

Como consecuencia del anterior escrito, se instruyó por el Organismo citado el expediente VPM-6/78, cuya resolución, fechada el 15 de julio de 1981, requirió al propietario de la vivienda para que, en el término de treinta días, ajustase el arrendamiento de la vivienda a las

formalidades y precio legal y para que realizase, en el citado plazo, las obras precisas consistentes en: supresión de la grieta que se manifestaba en el interior de la vivienda, reparación de carpintería en ventanas, reparación de cubierta, picado y tendido de las partes afectadas.

A pesar de los términos de la resolución anteriormente referenciada, el propietario de la vivienda no había procedido a realizar obra alguna.

La Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, informó al Defensor del Pueblo que, una vez firme la resolución (15 de julio de 1981) y no habiendo sido realizadas por el sancionado las obras ordenadas, se le requirió para que ejecutase dichas obras sin que hasta el momento hayan sido realizadas las mismas, al no ser localizado el propietario hasta el 25 de junio de 1983, en cuya fecha, y a través de la Delegación de Hacienda en Murcia, se expidió certificación de descubierto por el importe de la multa inicial y se le requirió mediante edictos, de nuevo, para la ejecución de las obras ordenadas.

Que en este caso concreto y ante la imposibilidad por parte de la Administración de ejecutar los trámites correspondientes a la ejecución subsidiaria que exigen un procedimiento de larga tramitación, uno de cuyos momentos es la exacción cautelar indispensable para la efectividad de la realización de las obras ordenadas, parece más oportuno, si bien tampoco de gran efectividad, acudir al procedimiento alternativo de multas coercitivas a que se hace referencia en el artículo 1.º de la Ley de 2 de agosto de 1976, en relación con los artículos 104.c) y 107 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, al no haberse iniciado por la Administración la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas.

En respuesta a tal informe, nuestra Institución manifestó lo siguiente:

«En el párrafo final de su escrito, expresa la conveniencia de acudir al procedimiento de imposición de multas coercitivas para hacer efectiva la resolución de fecha 15 de julio de 1981, que imponía al propietario de la vivienda la ejecución de determinadas obras en la vivienda del formulante de la queja. Sin embargo, según se deduce de su escrito, desde el día 25 de junio de 1983, en que el citado propietario fue localizado, no se han impuesto multas coercitivas eficaces, por su cuantía y periodicidad, para reducir la contraria voluntad del obligado a efectuar las obras de conservación ordenadas por el Instituto de la Vivienda de Madrid.

A pesar de las dificultades objetivas que la experiencia demuestra en estos casos, ese órgano administrativo “no puede renunciar al ejercicio de sus competencias ni de sus obligaciones legales, por lo que, en el ejercicio de la facultad otorgada a esta Institución en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, nos permitimos formularle un recordatorio de deberes legales impuestos por la legislación vigente a ese órgano administrativo que se concreta en la imposición de multas coercitivas, de cuantía y periodicidad adecuadas a la gravedad de los hechos, encaminadas a conseguir el cumplimiento de las resoluciones recaídas en el expediente sancionador de referencia, además de poder

utilizar la ejecución subsidiaria, por permitirlo la naturaleza de la obligación impuesta al propietario de la vivienda.

Resultado: Hasta el momento de redactar este Informe, no se ha producido respuesta alguna.

Queja número 7.279/83. Devolución de fianza en contrato de obra

Organismo: Dirección General de Bellas Artes y Archivos.

Asunto: En fecha 28 de febrero de 1979 se formalizó el correspondiente contrato de obra entre la Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos, en nombre y representación del Ministerio de Cultura, y una empresa constructora.

Todos los trámites administrativos previos al indicado contrato constan en el expediente, habiéndose efectuado la adjudicación administrativa del contrato, con notificación posterior de la misma y constitución en la Caja General de Depósitos de Valladolid de la fianza que establece la Ley.

No obstante, por causa imputable a la Administración (intentos sucesivos de modificación del proyecto, acuerdo de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, de 6 y 20 de diciembre de 1979, prohibiendo el ejercicio de la obra; negativa de la licencia de obra por el Ayuntamiento, etc., requisitos que, por cierto, debieron cumplimentarse antes de la adjudicación del contrato), la obra no se realizó y no se va a realizar en el futuro, por lo que, a tenor de lo expuesto en el Capítulo V de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado de 8 de abril de 1965, existía una clara causa de resolución del contrato de obra, imputable a la Administración contratante, de la que necesariamente debía derivar el pago de los perjuicios irrogados al contratista.

En consecuencia, haciendo uso de la facultad que nos otorga el artículo 30.1 de nuestra Ley Orgánica, hemos formulado el siguiente recordatorio de deberes legales:

«a) Extinguido el contrato de obra para la construcción de un cerramiento en la Casa de Cervantes, de Valladolid, por causas imputables a la Administración, procede dictar acuerdo del órgano de contratación, dando por resuelto el indicado contrato, y

b) Dadas las razones expuestas con anterioridad, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 53, párrafo 2.º, de la Ley de Contratos del Estado y 158 de su Reglamento, procede la inmediata devolución de la fianza al contratista y la incoación de un expediente para el pago de los perjuicios causados injustamente al indicado contratista.

Resultado: Hasta ahora no se ha producido respuesta alguna.

Queja número 13.520 Pago justiprecio por beneficiario de expropiación

Organismo. Ayuntamiento de Vigo.

Asunto: Con motivo de la mejora de travesía, ensanche y refuerzo del firme y acondicionamiento de zona urbana de la CN.550, de La Coruña a Vigo y Tuy, en el tramo urbano de Vigo, se expropiaron unas fincas de los interesados.

El 11 de septiembre de 1979, el Jurado Provincial de Expropiación fijó una cantidad en concepto de indemnización, que fue aceptada por los formulantes de la

queja.

Al transcurrir dos años desde la fijación del justiprecio sin entrega de cantidad alguna, los Interesados, mediante representante legal, solicitaron la retasación de las fincas, retasación que les fue denegada sin interposición, por su parte de ulterior recurso.

A pesar de las numerosas gestiones realizadas, no han percibido cantidad alguna.

Tras el informe emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Ayuntamiento de Vigo, se dirigió a su Alcalde-Presidente la siguiente comunicación:

«De su informe, junto con el emitido por el Director Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Pontevedra, se deduce que el Ayuntamiento de Vigo es el beneficiario de la expropiación de referencia y el obligado al pago del correspondiente justiprecio, el cual adquirió firmeza en vía administrativa tras la resolución del Jurado Provincial de Expropiación de Pontevedra, de fecha 11 de septiembre de 1979. Desde entonces se les adeuda a los expropiados formulantes de la queja las cantidades de 948.465 y 6.653.913 pesetas, respectivamente, en concepto de justiprecio; afirmando esa entidad local que el pago de las indicadas cantidades se producirá a medida que se ingresen en las arcas municipales las cuotas tributarias derivadas de la imposición de contribuciones especiales, establecidas de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre.

A la vista de la anterior manifestación, esta Institución se ve en la obligación de efectuarle un serio recordatorio de sus deberes legales en relación con el formulante de la queja, en cuanto afectado por la expropiación reseñada en el inicio del presente escrito. A tal efecto, hemos de indicarle que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, "una vez determinado el justo precio se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses", precepto, que resulta de obligado cumplimiento en una materia restrictiva de los derechos individuales como es la expropiación forzosa, cuyo carácter imperativo y obligatorio tiene como nota equilibradora la justa indemnización y la estricta sumisión a los preceptos legales, entre los que se encuentra el mencionado artículo 48 de la Ley expropiatoria.

Por tanto, procede el urgente libramiento a favor de los herederos del expropiado del justiprecio adeudado a los mismos, junto con los intereses de demora, en concepto de indemnización, tal como establecen los artículos 56 y 57 de la indicada disposición legal.»

Resultado: Se está pendiente de respuesta del expresado Ayuntamiento.

Queja número 23.275/83. Deficiencias higiénico-sanitarias en vivienda libre

Organismo: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Asunto: Se trataba de deficiencias higiénico-sanitarias de vivienda de régimen libre, ocasión a las por el mal estado de conservación de la terraza del piso superior. El Secretario de

la Delegación Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Badajoz había rechazado la denuncia de la afectada, por entender que el asunto era competencia de la jurisdicción ordinaria.

El Defensor del Pueblo entendió que existía una inadecuada interpretación del ordenamiento jurídico, ya que al caso era de aplicación la normativa que creó y organizó las extinguidas Fiscalías de la Vivienda: Real Decreto de 9 de febrero de 1925; Decreto de 20 de diciembre de 1936; Decreto de 23 de noviembre de 1940; Decreto de 26 de mayo de 1957, etc. Como referencias jurisprudenciales eran invocables, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo, de 13 de mayo de 1969 (referencia 2480), de 20 de marzo de 1971 (referencia 1750) y de 8 de febrero y 8 de octubre de 1982 (referencia 888 y 6350).

Por tanto, tras informes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de la Junta de Extremadura, se dirigió a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, la siguiente comunicación:

En relación con el problema planteado, su escrito de 24 de junio de 1985 no contiene ninguna aportación a la ya efectuada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en su escrito de 20 de junio de 1984; remite documentación que ya obraba en poder de esta Institución; no informa sobre la iniciación del oportuno expediente administrativo relativo a deficiencias de habitabilidad, y se produce transcurrido un año y dos meses, desde la solicitud de informe por el Defensor del Pueblo.

Por ello, hemos de recordarle la obligación que tienen todos los Poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones; deber de auxilio que no sólo deriva, en los términos expresados, del artículo 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, sino que es consecuencia del respeto que ha de existir entre todos los órganos e instituciones del Estado.

Con independencia de lo anterior, y en relación con el asunto de fondo planteado en la queja, efectuamos a V. E. el recordatorio de deberes legales consistente en la urgente iniciación de un expediente sobre deficiencias de habitabilidad de la vivienda de la interesada.»

Resultado: Tras una reiteración, no ha habido respuesta de dicha Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Queja número 28.762/83. Titularidad de varias viviendas de protección oficial. Infracción

Organismo: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Asunto: El propietario de una vivienda protegida, cuyo inquilino era titular de otras viviendas igualmente protegidas y desocupadas, había denunciado la situación a la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo en Badajoz, sin que ésta hubiese adoptado ninguna resolución.

Se solicitaron informes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de la Consejería mencionada de la Junta de Extremadura, adoptándose, en esencia, la siguiente resolución que se dirigió al organismo autonómico competente:

«Su escrito, que pretende ser emisión del informe previsto en los artículos 18, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y 12.1.b) de su Reglamento, sólo adjunta fotocopias que ya habían sido remitidas a esta Institución por el Director del Gabinete del Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, en fecha 19 de julio de 1984; debiendo reseñarse que, solicitado el 27 de septiembre de 1984, ha tenido entrada en la Institución el 26 de junio de 1985, con lo que se ha incumplido el plazo de quince días previsto en el artículo 18.1 de la mencionada Ley Orgánica, para que se emita, por el órgano administrativo correspondiente, informe preceptivo al Defensor del Pueblo.

Por ello, nos vemos en la obligación de recordar a V. E., como recientemente hicimos en relación con la queja número 23.275/83, el deber de auxilio preferente que ha de prestarse a esta Institución, y los principios constitucionales de legalidad y eficacia que, como señala el artículo 103.1 de la Constitución, han de presidir la actuación de la Administración Pública.

Independientemente de las anteriores consideraciones, y en relación con el problema de la queja número 28.762/83, haciendo uso de la facultad que otorga a esta Institución el artículo 30.1 de su Ley reguladora, efectuamos a V. E. el recordatorio de deberes legales, que ya se contenía en el escrito del Director del Gabinete del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de 19 de julio de 1984, consistente en que, a la mayor brevedad posible, se tramite la información reservada prevista en el artículo 158 del Reglamento de 24 de julio de 1968, en relación con el artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo, a fin de comprobar la veracidad de lo expuesto por el formulante de la queja, a propósito de la posible titularidad de varias viviendas protegidas por el interesado, y del destino que se les da; de esta manera, si de tal información reservada se derivase la existencia de indicios de infracción al régimen de viviendas de protección oficial, procederá la tramitación de un expediente sancionador, medio idóneo para el definitivo esclarecimiento de los hechos y su calificación jurídica y, en definitiva, para la determinación de responsabilidades, si las hubiere, con imposición, en su caso, de las sanciones correspondientes.

Resultado: Tras una reiteración, no ha habido respuesta de dicha Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura.

Queja número 30.339/83. Reversión en expropiación urbanística

Organismo: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Gobierno Civil de Zaragoza. Consejería de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón.

Asunto: El Decreto 2782/1971, de 28 de octubre, acordó la expropiación de una finca en un Polígono Urbanístico de Zaragoza, promovido por el extinguido Instituto Nacional de Urbanización. El expropiado solicitó la reversión del terreno por haber transcurrido el plazo legal previsto y no haberse dedicado al destino justificado de la expropiación

(construcción de 545 viviendas de promoción pública). Denunciada la mora, se interpuso recurso de alzada, el 26 de febrero de 1981, ante el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin que éste haya dictado aún resolución.

Tras la investigación del Defensor del Pueblo se dirigió a la Diputación General de Aragón el siguiente recordatorio de deberes legales:

«En el informe de esa Consejería se expresan los motivos por los cuales no se ha procedido a informar favorablemente la solicitud de reversión que el formulante de la queja presentó ante el Gobernador Civil de Zaragoza en fecha 21 de enero de 1980, concluyendo que “las demoras y retrasos sufridos en la realización total del proyecto Malpica-Santa Isabel no pueden atribuirse, en modo alguno, ni al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda ni tampoco a la Diputación General de Aragón”, organismos que a lo largo del tiempo han insistido reiteradamente ante el Ayuntamiento de Zaragoza para que proceda al otorgamiento de la oportuna licencia de obras, la cual, a su vez, está condicionada a la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Estudiada la cuestión planteada, esta Institución entiende que, desde un punto de vista exclusivamente formal, procede que por los Servicios correspondientes de esa Consejería se emita el informe que prevé el Reglamento de Expropiación Forzosa en su artículo 67.3, con el fin de que el Gobernador Civil pueda dictar resolución expresa respecto a la procedencia de la reversión solicitada por el interesado en fecha 21 de enero de 1980.

Dicho informe también es necesario a los efectos de que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo dicte resolución del recurso de alzada formulado por el reclamante, en fecha 26 de febrero de 1981, contra el acto denegatorio del Gobierno Civil, por silencio negativo, de la reversión solicitada.

En definitiva, tanto el Gobernador Civil de Zaragoza como el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene el deber de dictar una resolución expresa, debidamente fundada, pero para ello podría entenderse necesario, según lo establecido en el mencionado artículo 67.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa, que la Administración interesada en el expediente de reversión, en este caso, ese órgano autonómico, emita informe preceptivo, en el cual deberá valorarse en derecho, entre otros extremos, la posible caducidad del plazo para solicitar la reversión en los términos que dispone el artículo 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con los artículos 67.1.c) y 64. párrafo 2, del Reglamento del mencionado texto legal.

De darse los supuestos legales para la reversión, como parece ser el caso, ya que han transcurrido cinco años desde la fecha en que los bienes y derechos expropiados quedaron a disposición de la Administración sin que se hubiese iniciado la ejecución de la obra, procedería el reconocimiento del derecho.

A tal efecto, la mencionada Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1934, como dice en su

Exposición de Motivos “contempla el supuesto en que decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer consecuentemente efectiva, en favor del particular, la justa indemnización correspondiente, mas cuando esas razones de utilidad pública o interés social justificativas de la expropiación forzosa desaparecen, se impone, como contrapartida indeclinable, la restitución total o parcial al particular del bien o titularidad jurídica de que fue privado, puesto que ha desaparecido la “causa expropriandi” y así la Ley consagra, con la denominación de reversión, el “ius retrocessionis” o derecho del expropiado, o sus causahabientes, a recuperar el bien de que fue privado, previo pago del correspondiente justiprecio.

La jurisprudencia, en numerosas Sentencias, ha refrendado tal derecho, como también la generalidad de la doctrina y la jurisprudencia admiten la transmisibilidad por negocio “inter vivos” del derecho de reversión (Sentencias de 25-7-57, 30-11-65, 13-11-71 y 27-11-78, entre otras); posibilidad que podría estudiar ese órgano autonómico, previo informe de los Servicios Jurídicos correspondientes, como solución conciliadora entre los deseos de la Administración de disponer del terreno expropiado para promover en el mismo viviendas de protección oficial, una vez aprobado el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, y el derecho del particular a la reversión de la finca que le fue expropiada, ya que este último, según expresa en el escrito dirigido al Defensor del Pueblo, pretende, alternativamente, ser indemnizado en la cantidad que resulta de los precios unitarios aplicados a los demás propietarios del Polígono (974,45 ptas/m² y no 290 ptas/m² como se fijó administrativamente en el justiprecio de su finca) o la reversión de la finca, por causa del transcurso del tiempo y no haberse iniciado hasta el momento presente la construcción de 545 viviendas de promoción pública justificativas de la expropiación.

En razón de lo expuesto, esta Institución, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la misma, efectúa a V. E. el siguiente recordatorio de deberes legales:

a) Procede que por esa Consejería de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes se remita el expediente e informe al Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda y, posteriormente, a la Subdirección General de Recursos para que ésta elabore la propuesta pertinente de resolución del recurso de alzada formulado en su día por el interesado.

b) El indicado informe ha de ser, asimismo, remitido al Gobernador Civil de Zaragoza con el fin de que dicte resolución declarando la procedencia o improcedencia de la reversión.

c) El citado informe ha de valorar con estricta sujeción a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 63 a 70 de su Reglamento, el derecho del interesado a la reversión de la finca expropiada al mismo en el Polígono Urbanístico de Zaragoza, debiendo evaluarse la posible caducidad del plazo para ejercitar tal derecho en los términos que prevén los mencionados textos

legales.»

Resultado: Se está en espera de respuesta de la Diputación General de Aragón.

Queja número 3.120/84. Ejecución resolución sancionadora por deficiencias de habitabilidad

Organismo: Instituto de la Vivienda de Madrid.

Asunto: Por denuncia de la formulante de la queja se incoó expediente número 175/83, por deficiencias de habitabilidad, del que derivó la obligación de efectuar determinadas reparaciones por parte de la propietaria de la vivienda.

Tras la investigación pertinente se dirigió al señor Director Gerente del Instituto de la Vivienda de Madrid la siguiente resolución:

« Incumplida la indicada resolución administrativa se impusieron tres multas coercitivas sin resultado alguno en relación con el objeto pretendido, afirmando ese órgano administrativo que la ejecución subsidiaria constituye una técnica administrativa de difícil viabilidad.

De las anteriores consideraciones se deduce, de hecho, la renuncia de la Administración a hacer ejecutiva la resolución sancionatoria impuesta a la propietaria de la vivienda, en la que habita la formulante de la queja; resultando que, en ningún caso, puede aceptarse, habida cuenta de la declaración que contiene el artículo 9 de nuestro texto constitucional, en el que se señala que todos los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, constituyendo este principio básico condición previa para el cumplimiento de todos los derechos y deberes fundamentales contenidos en el Título 1 de nuestra Constitución, entre los que figura el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, derecho que se concreta, en el caso presente, en la efectiva ejecución de obras en la vivienda habitada por la formulante de la queja.

En razón de lo expuesto, y haciendo uso de la facultad Otorgada a esta Institución por el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, nos permitimos formular a y. 1. el recordatorio de deberes legales consistente en que se utilicen en el presente caso las medidas complementarias previstas en nuestro ordenamiento jurídico, entre las que se encuentra la posibilidad, ante el incumplimiento de las restantes órdenes de obra, de dar traslado al Ministerio Fiscal de las actuaciones practicadas en el expediente número 175/83, por si estimara que existe desobediencia grave a orden de autoridad competente por parte de la propietaria de la vivienda en cuestión.»

Resultado: Se está pendiente de respuesta.

Queja número 3.144/84. Legalización ocupaciones ilegales viviendas protección oficial

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Principado de Asturias.

Asunto: Del escrito de queja se deducían, en síntesis, los siguientes hechos:

Efectuada denuncia acerca de las irregularidades producidas en cuanto al acceso a las viviendas de promoción pública ubicadas en La Ará-Riosa (Asturias), grupos 0-37 y 0-44, tuvo como resultado la decisión administrativa de legalización de las irregularidades denunciadas.

Tal decisión no estuvo amparada en lo previsto al respecto en la legislación vigente y ha tenido como resultado consecuencias injustas, protegiéndose y beneficiando a aquellos ciudadanos que incumplieron flagrantemente la legislación sobre el régimen de uso y disposición de viviendas de protección oficial.

Tramitada la queja, se hicieron al Principado de Asturias las siguientes manifestaciones:

« En su escrito nos informa que se ha procedido a la regularización de las ocupaciones ilegales de las indicadas viviendas, aplicándose al efecto el artículo 21, apartado 3, de la Orden Ministerial de 17 de noviembre de 1980, que señala que «las segundas y posteriores adjudicaciones de las viviendas de promoción pública, que en su día se efectuaron conforme a otra normativa..., se efectuarán directamente por la Ponencia constituida al efecto en la Subcomisión Provincial de Vivienda y Patrimonio Arquitectónico, quien podrá solicitar del Ayuntamiento del término municipal en que se ubique la vivienda, propuesta razonada de la persona o personas que, por reunir los requisitos exigidos, puedan acceder a la vacante producida.»

Examinada la cuestión planteada, esta Institución entiende que la validez del acto administrativo de legalización viene condicionada por los requisitos del indicado precepto: acuerdo de adjudicación de la Ponencia en el seno de la Subcomisión Provincial de Vivienda y Patrimonio Arquitectónico, propuesta razonada y expresa del Ayuntamiento respectivo, en el caso de haberse solicitado la misma, y existencia, en los ocupantes ilegales de las viviendas, de mejor derecho a la adjudicación que otros peticionarios de viviendas de protección oficial. De no darse los indicados elementos en el acto de legalización, procedería la nulidad del mismo en los términos previstos en el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 47,1.a) y e) de la indicada disposición.

Por otra parte, en el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial, existe el antecedente del Real Decreto 943/1978, de 14 de abril, por el que se regularizan las situaciones de aquellas viviendas construidas por el Instituto Nacional de la Vivienda y la extinguida Obra Sindical del Hogar que han sido ocupadas sin título suficiente para ello. Tal precepto, que evidentemente no es de aplicación al caso, pero resulta paradigmático para la resolución de la cuestión planteada, extiende la posibilidad de regularización, previa petición de los afectados, a la cesión total y parcial de la vivienda y al subarriendo, pero nunca a las ocupaciones por vía de hecho y con fuerza en las cosas, como en el presente caso.

Las anteriores consideraciones se efectúan teniendo en cuenta no solamente los aspectos legales de la cuestión sino la defensa de sus ciudadanos, como podría ser el caso del formulante de la queja que, con mayores posibilidades de adjudicación de una vivienda de protección oficial, en razón

de ser susceptibles de una mayor baremación, podrían verse perjudicados con la actuación de esa Administración Pública.

En razón de lo expuesto, y haciendo uso de la facultad que otorga a esta institución el artículo 30 de su Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, procedemos a efectuar a V. E. un recordatorio de deberes legales consistente en la posibilidad que admite la Ley de Procedimiento Administrativo de revisar de oficio los actos afectados por algún vicio de nulidad o anulabilidad; o, alternativamente, adoptar cualquier otra solución legal que satisfaga adecuadamente los diversos intereses en juego, entre los que se encuentra el de aquellas personas que, como el formulante de la queja, podrían haberse visto perjudicadas por la indebida legalización de ocupaciones ilegales de viviendas de que trata la queja.

Resultado: Se está en espera de respuesta.

Queja número 1.884/83. Otorgamiento escritura pública de compraventa por promotor de vivienda protección oficial

Organismo: Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León.

Contenido: Recordatorio del deber legal de continuar utilizando medios coercitivos para la ejecución de una resolución sancionadora por incumplimiento de la obligación de otorgar las escrituras públicas de compraventa de unas viviendas de protección oficial, dentro del plazo de tres meses desde la calificación definitiva de las viviendas: artículos 15 y 56 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

Resultado: En fecha 28 de febrero de 1986, se ha comunicado al Defensor del Pueblo que «se ha enervado la actuación administrativa» respecto a hacer efectiva la obligación de otorgamiento de la escritura pública, «en tanto en cuanto se dé cumplimiento a una sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 3, de León, y siempre como medida cautelar ante posibles daños de difícil resarcimiento».

5. Recomendaciones y sugerencias

Queja número 160/83. Vivienda afectada demolición por ejecución plan urbanístico

Organismo: Ayuntamiento de Alginet (Valencia),

Asunto: En el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Alginet, la vivienda de la interesada debía demolerse para que se pudiera realizar la apertura de una calle, a fin de que se descongestionase el tráfico, en aquel momento muy intenso, ya que la carretera Madrid-Valencia atravesaba el pueblo citado. Desviada la mencionada carretera (N-340), el Plan de Ordenación Urbana debió ser revisado o modificado; sin embargo, al no serlo, la afectada de expropiación no podía disponer libre, mente de su vivienda; razón por la que solicitaba una solución de su problema, bien mediante expropiación, bien modificado el Plan y levantando la carga que pesa sobre su inmueble.

La situación descrita provocó la siguiente recomendación del Defensor del Pueblo:

«Todo Plan General Municipal de Ordenación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.3 de la Ley del Suelo, deberá contener, entre otros documentos, un programa de actuación y un estudio económico financiero. En el primero de ellos se

recogerán las determinaciones exigidas por el apartado 1.c) del mencionado artículo, es decir, la programación en dos etapas de cuatro años de desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas. Asimismo, el estudio económico-financiero constituye un elemento esencial entre los documentos del Plan, desde el punto de vista de las garantías de los afectados. Con él se pretende que los planes se realicen en el plan de etapas previsto, evitando la práctica limitación de los derechos dominicales de los administrados que se produciría en el caso de incumplirse la planificación del plan y, en ocasiones, la inejecución del mismo.

La jurisprudencia ha subrayado, en numerosas ocasiones, el carácter esencial del indicado documento. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 1966 indica que “el estudio económico-financiero justifica la ponderación entre el criterio del planteamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población”.

En otra Sentencia de 4 de noviembre de 1972 se decía textualmente: «El planteamiento, para que obedezca al criterio realista que quiere nuestra Ley, ha de asentarse sobre unas reales posibilidades económicas, para lo que aquella exige —como documento esencial— un estudio económico-financiero en el Plan General, y una memoria justificativa de la ordenación de las etapas para realizar el Plan...».

De lo anterior se deduce que no resulta admisible el someter a la afectada, como consecuencia de una previsión urbanística de hace muchos años, recogida en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Alginet, aprobado definitivamente el 17 de mayo de 1980, a una situación de incertidumbre sobre el momento en que se va a cumplir la determinación del Plan consistente en la expropiación de su vivienda, incertidumbre que trae consigo una efectiva limitación de facultades dominicales, con independencia de aquellas que imponen a los edificios calificados como fuera de ordenación el artículo 60 de la Ley del Suelo. Que ello es así lo demuestra el hecho alegado por la interesada de que una entidad de crédito se negó a concederle un préstamo con garantía hipotecaria sobre la casa en cuestión.

En razón de lo expuesto, esta institución decidió comunicar a la interesada el derecho que le otorgaba el artículo 69 de la Ley del Suelo, precepto que se considera de aplicación por entender que lo afectado urbanísticamente en este caso es el terreno en que se ubica la vivienda de la formulante de la queja.

Sin embargo, como no ha de ocultarse la posibilidad de que la previsión del indicado artículo se vea frustrada ante la excesiva demora en el pago del justo precio que se derive de la expropiación, y teniendo en cuenta la exigencia temporal prevista en el mencionado precepto para que el propietario pueda presentar la correspondiente hoja de aprecio, el Defensor del Pueblo, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, procedió a efectuar al Ayuntamiento de la Villa de Alginet la sugerencia de que se procediera, con la mayor urgencia posible, a iniciar el expediente de expropiación de la vivienda propiedad de la formulante de la queja. El periodo de más de veinte años, alegado por la misma, transcurrido desde que su vivienda quedó amenazada de expropiación,

justificaba dar preeminencia presupuestaria al pago del justo precio que se derivara de la misma.»

Resultado: La sugerencia fue efectuada el 26 de junio de 1985 y reiterada el 12 de diciembre de 1985, sin que se haya recibido hasta ahora respuesta de la Corporación Municipal implicada.

Queja número 2-bis/83, 22.763/83 y otras. Revisión de rentas en arrendamientos de viviendas de protección oficial

Organismo: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Asunto: Las indicadas quejas solicitaban la modificación del artículo 122 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, de 1968, en relación con el sistema de revisión de rentas de determinadas viviendas en alquiler, sometidas al régimen jurídico de viviendas de protección oficial.

En los informes de los años 1983 y 1984 se expresaron las actuaciones habidas respecto al tema. Como incidencia a añadir hemos de indicar que, en fecha 2 de agosto de 1985, el Defensor del Pueblo procedió a efectuar una sugerencia al Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Urbanismo relativa a que, a la mayor brevedad posible, se procediera a la modificación del artículo 122 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, en el sentido de que el aumento de renta debe equivaler a la cuarta parte del experimentado por el módulo con respecto al inmediato precedente, y que este porcentaje de aumento se aplique sobre la última renta.

Las razones que fundamentaban la sugerencia formulada eran, en esencia, las siguientes:

a) El precepto cuya modificación o aclaración reglamentaria se solicita es objeto de interpretaciones contrapuestas, lo cual produce continuos conflictos jurídicos entre partes, que conviene, desde la perspectiva de la función pacificadora del Derecho, amainar en lo posible.

b) En cuanto a la actitud mantenida por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el sentido de manifestar que la modificación de la normativa de que se trata es un tema transferido a las Comunidades Autónomas, esta institución entiende que el Estado tiene competencias para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, uno de los cuales es el de disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 149.1.1.º), en relación con el artículo 47 de la Constitución española; asimismo, «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas» (artículos 149,3 «in fine» de la Constitución española),

Resultado: Aunque la actitud del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo parecía favorable a la aceptación de la sugerencia, aún no se ha producido, una concreta respuesta a la misma.

Queja número 6.722/83. Contaminación medioambiental en Langreo

Organismos: Principado de Asturias, Ayuntamiento de Langreo. Ministerio de Industria y Energía, etc.

Asunto: La presente queja, recogida en el Informe Parlamentario de 1984, tenía como objeto el grave estado de

contaminación medioambiental del municipio de Langreo.

Resultado: Durante el año 1985 se recibió respuesta favorable a las sugerencias de actuación efectuadas por esta institución, cuyo contenido se expresaba en el referido Informe de 1984.

Queja número 9.808/83. Adjudicación vivienda remodelada a afectados por expropiación urbanística

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Con ocasión de las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo con motivo de la remodelación del Poblado Dirigido de Orcasitas —5.ª fase— se provocó un grave conflicto con dos vecinos afectados de la expropiación.

Admitida la queja, y tras una serie de escritos recíprocos entre el Defensor del Pueblo y la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, se centró el tema del debate en el posible derecho de los formulantes de la queja a la adjudicación de una nueva vivienda remodelada en Orcasitas, en aplicación de lo dispuesto en el Decreto 323/1976, de 23 de enero («B.O.E.», 28 de febrero de 1976), así como en el deber del Instituto de la Vivienda de Madrid de dictar resolución expresa y motivada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 94.3 y 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, reconociendo o denegando tal derecho.

Como última incidencia en la tramitación de la queja, el Defensor del Pueblo efectuó a la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de esa Administración autonómica las siguientes consideraciones globales sobre el asunto planteado:

a) Los interesados eran ocupantes de sendas viviendas en el Poblado de Orcasitas. Al ser declaradas ruinosas por la Administración, fueron objeto de demolición, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 323/1976, de 23 de enero, de actuaciones urgentes del Instituto Nacional de la Vivienda en el Poblado de Orcasitas.

b) A tenor de los artículos 2.º y 3.º del mencionado Decreto resulta claro que todo ocupante de una vivienda situada en Orcasitas, declarada ruinosas y demolida por la Administración, ha de ser adjudicatario de otra vivienda remodelada.

c) La oposición que los interesados ejercieron en contra de la declaración de ruina, de la remodelación del barrio y de la orden de desalojo de sus viviendas es un tema absolutamente independiente de la posterior adjudicación a los mismos de una nueva vivienda.

d) Al margen de las interpretaciones discutibles del mencionado Decreto, un elemental sentido de justicia indica que no deben ser penalizados los que se opusieron, en el ejercicio de sus derechos, a la remodelación y declaración de ruina de sus viviendas, respecto de los que no lo hicieron. Y resulta evidente que el tratamiento dado a unos y otros es discriminatorio; ya que a aquellos se les dan 90.000 pesetas en concepto de justiprecio de su vivienda (cantidad que se han negado a recibir), y a estos últimos se les adjudica una vivienda nueva con un valor aproximado de unos cuatro

millones de pesetas.

La simple constatación de tal comparación hace innecesaria cualquiera otra argumentación jurídica, y la equidad como principio interpretativo de las normas jurídicas debe conducir en este caso a acceder a lo solicitado por los interesados.

En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, esta Institución efectuó la sugerencia de que se procediese a modificar los criterios por los cuales fueron excluidos de la lista de adjudicatarios de viviendas en el Poblado de Orcasitas los antiguos residentes del indicado poblado.

En todo caso, y en el supuesto de que no se aceptase la anterior sugerencia, la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid debería pronunciarse expresamente sobre la petición de vivienda formulada por los interesados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y tal como se indica en el penúltimo párrafo del informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 5 de julio de 1984.

Dicha resolución expresa habría de notificarse en forma legal, tal como establece el artículo 79 de la indicada Ley de Procedimiento Administrativo, con objeto de que los afectados tuvieran posibilidad de plantear el tema ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

Resultado: Se ha recogido la segunda parte de esa recomendación lo que ha permitido a los interesados defender su pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el sentido del criterio mantenido por el Defensor del Pueblo.

Queja número 10.295/83. Renuncia a adjudicación vivienda promovida por Patronato Casas Ministerio de Cultura

Organismo: Excmo. Sr. Ministro de Cultura.

Asunto: El formulante de la queja adquirió al Patronato de Casas del Ministerio de Cultura una vivienda en construcción en la zona de «Tres Cantos», no haciéndole entrega de la misma e incrementando su precio. Como consecuencia de los hechos referenciados, el afectado solicitó la devolución de las cantidades entregadas a cuenta, siéndole éstas denegadas, alegándose que carecían de liquidez.

Examinada la documentación aportada por el Gerente del Patronato, así como las pruebas presentadas por el interesado, la cuestión se concretó, al margen de una presunta deficiente gestión de la promoción de viviendas en «Tres Cantos», en si se daban los elementos de hecho conducentes a provocar el efecto jurídico dispuesto en el artículo 6 de la Orden de 8 de mayo de 1979, por la que se aprobó el Reglamento para la Adjudicación y Uso de Viviendas del Patronato de Casas para Funcionarios del Ministerio de Cultura. En dicho precepto se indica:

«Las variaciones introducidas en la superficie de la vivienda, superiores o inferiores a un 5 por ciento a las que figuren en la Circular, y las variaciones en el precio estimado inferiores o superiores a un 25 por ciento, darán derecho a los beneficiarios a renunciar a la solicitud y a que se les devuelvan las cantidades anticipadas por los mismos.»

La Institución consideró que debía procederse a devolver al formulante las cantidades abonadas en concepto de aportación por la adjudicación de una vivienda en la urbanización de «Tres Cantos»; por lo que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, efectuó la sugerencia de que, a la mayor brevedad posible, se dictase una resolución administrativa por la que se acordase lo anteriormente expuesto, debiendo tramitar, asimismo, el oportuno expediente de modificación presupuestaria para habilitar crédito con que hacer frente a la obligación contraída.

Resultado: En contestación a esta sugerencia, el Ministro de Cultura, en fecha 11 de marzo de 1986, nos ha comunicado que, conforme a lo sugerido por esta Institución, ha incoado, con fecha 14 de enero de 1986, un expediente de modificación presupuestaria por el que solicita al Ministerio de Economía y Hacienda un suplemento de crédito por importe de 137.448.451 pesetas, a fin de que el Patronato de Casas del Ministerio de Cultura pueda reintegrar al interesado y demás integrantes de la promoción «Tres Cantos», la totalidad de las aportaciones efectuadas a la misma.

Queja número 15.510/83. Nulidad de actuaciones en expediente expropiatorio.

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: De los hechos sometidos a nuestra consideración se deducía que en un inmueble expropiado por razones urbanísticas, había una concurrencia de titulares de derecho: el propietario y formulante de la queja y dos arrendatarios.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. Así lo ha declarado en numerosas ocasiones la jurisprudencia del Tribunal Supremo, pudiendo citarse, entre otras, la Sentencia de 12 de marzo de 1980 que, literalmente afirma: «Todas las actuaciones del expediente expropiatorio, incluida la de la pieza de justiprecio, han de entenderse con el propietario de la cosa».

Por otra parte, el artículo 4.1 del mencionado texto legal señala la posibilidad de que se inicien «para cada uno de los arrendamientos el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle». (Sentencia del Tribunal Supremo 15-5-78.)

Por tales razones, resultaba evidente que tanto el propietario como los arrendatarios tenían derecho a la incoación de sendas piezas separadas para la valoración de la pérdida de sus respectivos, bienes y derechos.

El Defensor del Pueblo manifestó que tal omisión de los trámites esenciales del procedimiento común expropiatorio trae consigo la sanción de nulidad de pleno Derecho. Son explícitas, en este sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 y 16 de mayo de 1972 y 17 de mayo de 1975.

En el conflicto planteado incidía la existencia de un convenio privado que las partes afectadas formalizaron, a instancia del órgano de expropiación, en fecha 20 de enero de 1983, sobre la distribución del justiprecio de la expropiación; en el que, al margen de su carácter irregular y aceptando su

validez a efectos dialécticos, es lo cierto que no contenía autorización del propietario para que la parte de justiprecio adeudada por la Administración se pagase a los inquilinos del inmueble expropiado.

Por consiguiente, el pago debió hacerse, como señala el artículo 1.162 del Código Civil «a la persona en cuyo favor estuviese constituida la obligación», es decir, a favor del formulante de la queja y nunca a los inquilinos del inmueble, ya que carecían de la autorización necesaria, con poder suficiente, para recibirlo en nombre de aquél.

Como última observación, el Defensor del Pueblo manifestó que sería injustamente gravoso para el formulante de la queja obligarle a ejercer una acción civil por reclamación de cantidad, a cuya dilación en el tiempo y elevadas costas procesales se uniría la previsible insolvencia del demandado.

En razón de lo expuesto, esta Institución, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 30 de su Ley Orgánica, de 6 de abril de 1981, efectuó, en relación con el objeto de la queja formulada, las siguientes recomendaciones:

a) Incoación de un expediente de justiprecio del inmueble expropiado.

b) Urgente pago del indicado justiprecio, con abono de oficio de los intereses legales que correspondan por demora (artículos 56, 57 y 58 de la Ley de Expropiación Forzosa).

e) Apertura de un expediente de devolución de lo indebidamente cobrado por uno de los arrendatarios, acudiendo a la vía de apremio, si ello fuese necesario.

Resultado: Se está en espera de respuesta.

Queja número 20.752/83. Aplicación indebida de las tarifas por suministro de agua

Organismo: Canal de Isabel II.

Asunto: La queja planteaba la aplicación de las tarifas por consumo de agua a un período de tiempo anterior a su aprobación por la Administración Pública. Tal forma de actuar del Canal venía justificada legalmente por lo dispuesto en el Decreto 2922/1975, de 31 de octubre, que establece una facturación trimestral, lo que permite con carácter retroactivo, referido al trimestre de facturación, a las nuevas tarifas de agua.

En el Informe del Defensor del Pueblo de 1984 se hizo mención a la sugerencia, sin respuesta por aquel entonces, de que se procediese a modificar tal disposición reglamentaria.

Resultado: En el año 1985 la Administración comunicó a la Institución la pertinente aceptación recogida en el apartado 4.º de la Resolución de la Secretaría General Técnica de Presidencia, de la Comunidad de Madrid, de fecha 21 de febrero de 1985, a cuyo tenor: «4º Las nuevas tarifas entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad”. La primera facturación a partir de dicha fecha se realizará aplicando las tarifas vigentes en los dos períodos del trimestre a los consumos parciales que resulten de repartir el consumo total proporcionalmente al número de días de cada período».

Queja número 26.163/83. Demora en hacer efectivas adjudicaciones viviendas promoción pública

Organismo: Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid.

Asunto: Los formulantes de la queja resultaron adjudicatarios de sendas viviendas de promoción pública en el barrio de Palomeras (Madrid), por resoluciones de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo de Madrid, de fecha 26 de abril, 7 de mayo y 26 de junio de 1982. Hasta el momento presente, no se ha hecho entrega efectiva de las viviendas a los interesados.

Resultado: El indicado órgano autonómico comunica al Defensor del Pueblo que la entrega de las mencionadas viviendas puede quedar retrasada hasta el final de la operación de remodelación del barrio de Palomeras, en Madrid, y una vez se haya procedido al realojamiento de todas las familias que integran el censo de remodelación de la zona.

La Institución, estando en disconformidad con tal respuesta, ha solicitado recientemente del Presidente de la Comunidad de Madrid la revisión de la actitud mantenida por la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la citada Comunidad.

Queja número 952/83. Negativa a adjudicación de vivienda a afectado por operación remodelación barrio de Madrid

Organismo: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

Asunto: El Ayuntamiento de Madrid expropió una casa propiedad del padre de la formulante de la queja, con ocasión de la ordenación del Polígono 21 de la avenida de la Paz.

Surgió, como consecuencia, un conflicto acerca de la inclusión o no del expropiado, en el censo de residentes del barrio, acordando la Gerencia Municipal de Urbanismo, en fecha 23 de septiembre de 1982, la no inclusión y, en consecuencia, la posterior no adjudicación de una vivienda de promoción pública en la llamada promoción «Marquesa de Amboage».

El Defensor del Pueblo, tras examinar toda la documentación referente al caso, sugirió a la Administración que modificase su criterio y adjudicase una vivienda a la viuda del afectado.

Resultado: La Gerencia Municipal de Urbanismo no aceptó el criterio de la Institución, a pesar de la existencia de suficientes razones de justicia que así lo aconsejaban.

Queja número 32.590/83. Adjudicación vivienda de promoción pública a familia repatriada del Sahara.

Organismo: Consejería de Obras Públicas del Gobierno de Canarias.

Asunto: El Decreto 3102/1975, de 14 de noviembre, estableció un régimen especial de ayudas para españoles residentes en el Sahara y repatriados tras la cesión de soberanía.

Entre las indicadas ayudas se incluía la adjudicación de una vivienda de promoción pública a quienes, por sus circunstancias económicas y familiares, tuviesen necesidad de ella. El formulante había efectuado la correspondiente solicitud que no fue objeto de expresa resolución.

La investigación sumaria e informal del Defensor del

Pueblo constató que el interesado cumplía los requisitos objetivos y subjetivos para ser adjudicatario de una vivienda, sin que el expediente iniciado con su solicitud estuviese afectado de caducidad, por impedirlo así el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por tal razón, se sugirió al Consejero de Obras Públicas del Gobierno de Canarias que se adjudicase una vivienda de promoción pública al formulante de la queja.

Resultado: Se está en espera de respuesta.

Queja número 10.222/84. Expropiación con traslado de población

Organismo: Consejería de Gobernación de la Generalidad Valenciana. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección Provincial de Obras Públicas y Urbanismo de Valencia.

Asunto: Los formulantes de la queja se oponían al traslado de población iniciado por el Ayuntamiento de Gabarda, en sesión celebrada el día 3 de diciembre de 1982, por entender que la ubicación del pueblo podría producir en el futuro una nueva inundación por posible rotura del pantano de Tous.

El Acuerdo municipal tuvo su apoyo en más del 70 por ciento de los vecinos del pueblo, quienes dieron, en principio, su consentimiento individualizado al mismo y aceptaron, en forma provisional, una determinada valoración de sus bienes. Consecuencia de lo anterior fue el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de febrero de 1984, que decidió, entre otros extremos, declarar de utilidad pública la expropiación de los cascos urbanos de los mencionados Municipios, así como los terrenos que fuesen necesarios para el traslado de sus habitantes a otro emplazamiento.

En contra del traslado de población y de las expropiaciones subsiguientes, quienes formularon la queja alegaban que las expropiaciones no eran necesarias, ya que no existían razones técnicas suficientes que impusiesen el traslado de la población de Gabarda.

La inundación se produjo por la rotura del pantano de Tous, cuya reconstrucción (anunciada a la prensa por el Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Urbanismo), aseguraría que en el futuro no se produjeran inundaciones de la magnitud registrada en octubre de 1982; el Municipio de Gabarda no fue el más duramente castigado; otros Municipios más próximos al pantano de Tous y que fueron más afectados, no habían sido objeto de expediente de traslado de población; las obras de dragado, encauzamiento y conducción de las aguas del río Júcar reducirían de forma eficaz la posibilidad de nuevas inundaciones, etc. Asimismo, alegaban los formulantes de la queja que el apoyo mayoritario de los vecinos al traslado, se consiguió de forma coactiva y en unas condiciones psicológicas muy particulares, ya que la recogida de firmas del vecindario, legitimando el traslado de población, se inició en los días inmediatamente subsiguientes a la inundación.

Planteada así la cuestión, que se puede resumir en un enfrentamiento entre los que quieren irse y los que desean quedarse en el antiguo Municipio de Gabarda, conflicto en el que incide, de forma determinante, grandes expectativas de aportación económica, estatal y autonómica, a los pueblos

afectados, la actuación del Defensor del Pueblo ha consistido en dirigirse a todos los órganos y entes administrativos intervinientes, quienes sostienen las siguientes posturas:

— Diputación Provincial de Valencia. Se muestra, sin reticencias, favorable al traslado de las poblaciones de Beneixida y Gabarda.

— Comunidad Valenciana. Ha remitido un grueso expediente sobre la cuestión, sin pronunciarse de forma determinante sobre la misma, si bien es cierto que suscribió el acuerdo marco de 14 de abril de 1984, sobre traslado de población.

— Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo e Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda: A pesar de haber suscrito, asimismo, el mencionado acuerdo marco, en informe remitido a esta Institución, el 30 de octubre de 1984, traslada la cuestión a los propios Ayuntamientos afectados, con lo que, obviamente, mantiene una postura de neutralidad en el asunto.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo, en escrito de 28 de febrero de 1985, solicitó informe al Consejero de Gobernación de la Comunidad Valenciana, en el que, en esencia, y como postura de nuestra Institución, manifestó lo siguiente:

«a) La Comunidad Valenciana debería emitir un juicio técnico y jurídico sobre la aplicación a Gabarda del procedimiento expropiatorio especial de traslado de poblaciones, previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa. En concreto, se tratarla de reiterar si técnicamente “es preciso expropiar” los cascos antiguos de los Municipios afectados.

b) La adopción de tal medida podría afectar al derecho constitucional (art. 19 de la CE) elegir o permanecer en el lugar de residencia deseado.

e) En cualquier caso, y ante la colisión de los intereses legítimos de los que quieren irse y los que desean quedarse en el antiguo emplazamiento de Gabarda, lo más equitativo podría ser la adopción de una solución de compromiso, consistente en la creación de dos núcleos de población que, al parecer, ya existen: el antiguo casco urbano y una entidad local menor situada a pocos kilómetros del mismo, donde se ubicarían, a voluntad, los vecinos del pueblo.»

La Consejería de Gobernación entendió:

a) La Comunidad Valenciana tampoco puede unilateralmente modificar el acuerdo marco, instrumento que es jurídicamente la causa última del inicio de todas las actuaciones.

b) La Comunidad Valenciana tampoco puede «per se» modificar o considerar de nuevo un procedimiento que ha iniciado, en virtud de la autonomía constitucionalmente garantizada, el Municipio de Gabarda, con el respaldo mayoritario de sus habitantes.

Resultado: El Defensor del Pueblo, en el ejercicio de su función institucional, intentó que los órganos administrativos que formalizaron el acuerdo marco de 4 de abril de 1984, sobre coordinación de actuaciones relacionadas con el traslado de las poblaciones de Beneixida y Gabarda,

reconsiderasen el contenido del mismo, sin que se haya estimado adecuada tal propuesta.

Quejas números 5.822/85, 6.313/85 y 9.432/85. Supresión. de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos.

Organismo: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Ministerio de Justicia.

Asunto: Con independencia del problema jurídico que se examina en el Informe, referente al recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, que eliminó la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos, el Defensor del Pueblo efectuó la siguiente valoración crítica de la medida:

No cabe duda que la situación del alquiler en España exigía urgentes medidas de reforma de la Ley 40/1964, de 11 de junio (T. R. aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre) que, a su vez, en cuanto a principios estructurales (en particular, la prórroga forzosa como expresión de la estabilidad de la relación arrendaticia) era heredera de normas anteriores: Ley de 31 de diciembre de 1946 y Ley de Bases, de 22 de diciembre de 1955).

El principio básico de la legislación especial sobre arrendamientos urbanos se recoge en el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos: «Cualquiera que sea la fecha de la ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día de vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará forzosamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aún cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones...».

La situación del régimen de vivienda en arrendamiento en nuestro país, caracterizada por una debilidad y deterioro considerables (20 por Ciento de promoción de viviendas en alquiler en 1983 frente a un 50 por 100 en los años 50; 60 viviendas en alquiler por 1.000 habitantes, frente a 170 por mil en Francia y 220 por mil en Italia) se atribuía a esa rigidez de la relación arrendaticia, que derivaba no sólo de la prórroga forzosa y del sistema de cesiones o subrogaciones impuestas al propietario de la vivienda (artículos 58, 59 y 60 de la LAU), sino de la efectiva congelación de rentas en los contratos sin cláusula de actualización. Limitaciones que provocaron una reducción de la oferta de viviendas en alquiler (los propietarios preferían mantener sus pisos cerrados antes de arriesgarse a no recuperarlos en mucho tiempo: se calcula que existen dos millones de viviendas vacías) y un alza considerable de los precios de alquileres (las rentas son muy elevadas por el escaso número de viviendas en alquiler y por el riesgo que le suponía al propietario alquilar una vivienda o local de negocios).

El artículo 9 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, intenta romper con esta situación, pero lo hace, en nuestra opinión, de forma discriminatoria (al no alcanzar la medida a los contratos anteriores), poco matizada en relación con las situaciones posibles (viviendas libres y viviendas de protección oficial, locales de negocio), con defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU carece, en parte, de sentido) y, sobre todo, de una forma maximalista y, quizá,

socialmente regresiva (no pone límites mínimos al tiempo de duración de los contratos). En efecto:

a) Situación discriminatoria de los conceptos de arrendamiento anteriores al 9 de mayo de 1985

Constituye un clamor generalizado, de propietarios de viviendas o locales en alquiler, inquilinos, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, especialistas en la materia, etc., la urgente reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

El propio Gobierno, en expresa respuesta al Informe Parlamentario del Defensor del Pueblo para 1983 anunciaba la existencia de un Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos elaborado por una Comisión Mixta formada por los representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y Justicia, en el que se hacía un tratamiento global del problema de la relación arrendaticia urbana.

Evidentemente, se ha optado por dejar en suspenso tal reforma global y suprimir el derecho de prórroga forzosa para los nuevos arrendamientos.

Ello supone una discriminación entre estos últimos y los contratos suscritos con anterioridad al 9 de mayo de 1985, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley que comentamos: los arrendamientos anteriores a esta fecha y, en particular, los más antiguos en el tiempo, siguen sometidos a un régimen jurídico de acentuada protección para el inquilino (prórroga forzosa, cesión unilateral y gratuita de la vivienda, posibilidad de subarriendo, Congelación efectiva de rentas si no hay cláusula de actualización, etc.). Los arrendamientos posteriores al 9 de mayo de 1985 cambian radicalmente de signo, ya que, al eliminar la prórroga forzosa, salvo pacto en contrario, es el interés del propietario o arrendatario quien resulta especialmente protegido.

b) Efectos del precepto sobre las viviendas y locales libres y las viviendas y locales de protección oficial

Por otra parte, el artículo 9 del Real Decreto-ley 2/1985, no efectúa una distinción fundamental: la existencia entre viviendas libres arrendadas y las viviendas de protección oficial, cedidas en régimen de alquiler. Y como la legislación sobre viviendas de protección oficial, en lo no regulado en ella específicamente sobre el régimen de uso en arrendamiento, se remite a la LAU, resulta —salvo opinión mejor fundada— que también en ellas desaparece el derecho del arrendatario a imponer la prórroga forzosa al propietario del bien arrendado, lo que ciertamente resulta excesivo en un régimen especialmente tuitivo, como es el aplicable a las viviendas de protección oficial.

Asimismo, ha de indicarse que, habida cuenta de la limitación de rentas en las viviendas de protección oficial, así como de la nula incidencia de la autonomía de la voluntad en cuanto a su cuantía y revisión (artículo 12 del Real Decreto 3148/1978), carece de sentido el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, respecto a la incidencia de la supresión de la prórroga sobre el precio de los alquileres de viviendas de protección oficial. En la realidad mucho hay que temer que, por aplicación del artículo 9 de esta disposición, la resolución de contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial se producirá no por el razonable interés crematístico del propietario, sino por motivos puramente caprichosos.

c) Defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU y la

utilización de la figura del Decreto-ley)

La tercera observación a efectuar es de carácter meramente técnico. Por una parte, hay serias dudas acerca de si el Real Decreto-ley que comentamos valoró la incidencia de la medida sobre las viviendas de protección oficial. Sobre el particular ya se ha hecho el oportuno comentario. Por otra parte, carece, en gran medida, de sentido el párrafo 2.º del artículo 9 del Real Decreto-ley:

« Dichos contratos (los celebrados a partir de su entrada en vigor), salvo lo dispuesto en el apartado anterior (no aplicación forzosa del régimen de prórroga establecido en el artículo 57 de la LAU) se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos urbanos». En efecto, si eliminamos el derecho de prórroga forzosa a favor del inquilino, punto nuclear de toda la LAU quedan, parcial o totalmente, vacíos de contenido en la práctica los siguientes preceptos de la mencionada Ley: artículo 6 (irrenunciabilidad de los beneficios a favor del inquilino), artículos 23 a 28 (cesión gratuita de viviendas), artículos 29 a 42 (traspaso de local de negocios), artículos 47 a 55 (derechos de tanteo y retracto del inquilino y del arrendatario del local de negocios) y artículos 57 a 94 (prórroga forzosa, subrogación en caso de fallecimiento del inquilino y del arrendatario del local de negocios, excepciones a la prórroga).

El carácter fundamentalmente protector y tuitivo de la LAU queda, en consecuencia, desdibujado, por lo que, de hecho, los nuevos contratos de arrendamiento sin prórroga forzosa quedan sometidos al Código Civil (artículos 1.542 y siguientes).

d) Medida socialmente regresiva por su excesiva amplitud

Para finalizar, la supresión de la prórroga puede calificarse de regresiva, desde el punto de vista social e, incluso, económico.

En el arrendamiento de viviendas producirá una situación en muchos casos de inseguridad e inestabilidad del hogar, contraria a la protección social, económica y jurídica de la familia, que preceptúa, como deber de los poderes públicos, el artículo 39 de la CE. Asimismo, éstos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda (artículo 47 CE). Desde esta perspectiva constitucional hay serias dudas sobre la corrección de la medida adoptada, salvo que, como insinúa el preámbulo del Real Decreto-ley, se produzca una reducción de rentas ante el aumento correlativo de la oferta de viviendas y locales en alquiler.

Podría eruirse que los inquilinos pueden pactar contratos de larga duración, pero en este caso, de aceptarlo al arrendador, se corre el riesgo de que si, por circunstancias varias el inquilino se ve forzado a resolver anticipadamente el contrato, tenga que indemnizar a aquél «con una cantidad equivalente a la renta que corresponda al plazo que, según el contrato, quedare por cumplir» (artículo 56 de la LAU).

En los locales de negocios hay que efectuar estas simples preguntas: ¿quién va a iniciar un negocio en local alquilado, con obras importantes de mejora o adaptación, si no tiene una cierta estabilidad en la relación arrendaticia, o si, en caso de

resolución anticipada, por ir mal el negocio, tiene que indemnizar fuertemente al propietario? Asimismo, la capacidad de crédito del arrendatario del local de negocios quedará disminuida ante el hecho jurídico nuevo de la supresión de la prórroga forzosa.

Por todo ello, hubiese sido más prudente que la duración del contrato pudiese prorrogarse, a voluntad del inquilino o arrendatario del local de negocios, hasta un límite temporal de 5, 10 ó 15 años o, por el contrario, establecer unos contratos de corta duración, con derecho a la prórroga hasta un límite máximo de tiempo y con limitaciones de renta, junto a otros contratos de larga duración, renta libre y derecho del arrendatario a la prórroga forzosa.

En razón de lo expuesto, y considerando el alto número de quejas formuladas ante esta Institución en solicitud de una urgente reforma de la LAU, se recordó al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y al Ministerio de Justicia la necesidad de impulsar la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, elaborado por una Comisión Mixta de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, y Justicia, tal como se menciona en la respuesta del propio Gobierno, efectuada en fecha 15 de enero de 1985, por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, al Informe- 1983 del Defensor del Pueblo.

Resultado: Se está en espera de respuesta.

Queja número 6.189/85. Desarrollo reglamentario de la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares.

Organismo: Presidente de la Comunidad de Madrid.

Asunto: En otro capítulo del presente Informe se recogen, las razones por las que el Defensor del Pueblo no interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del «Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares».

Sin embargo, dicho expediente dio lugar a que se sometiesen a la consideración del Presidente de la Comunidad de Madrid determinadas cuestiones, a la luz de los principios de seguridad jurídica, legalidad e irretroactividad de las normas, en la medida en que afectan al contenido esencial de derechos fundamentales, como el derecho de propiedad dentro de su función social, y a los problemas jurídicos de protección del medio ambiente, consagrados todos ellos en nuestra Constitución y en la legislación básica del Estado.

La correcta aplicación de estos principios constitucionales, no sólo evitará infracciones del ordenamiento jurídico vigente, sino que, además, contribuirá al perfeccionamiento técnico de las normas reglamentarias de desarrollo que la propia LCAM 1/1985, prevé, especialmente, en los siguientes aspectos:

a) Clarificación sobre la índole consultiva o decisoria de los futuros dictámenes del Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (artículo 7.º de dicha norma legal), así como los recursos pertinentes que puedan entablar las personas afectadas, con arreglo al ordenamiento jurídico vigente.

En efecto, en dicho precepto, el Patronato se describe «como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería y que deberá colaborar con ella en la aplicación de esta Ley, prestándole el asesoramiento necesario», y correspondiéndole, según el artículo 9.º, la facultad de informar preceptivamente sobre cualquier clase de actuaciones, trabajos, obras, aprovechamiento, etc., que se pretendan realizar en el ámbito de la Ley. Sin embargo, en otros preceptos de la misma, se condicionan determinadas actividades a la «expresa autorización» del Patronato (y. gr., artículos 14.2.a), b), d), e), h), i), y j) ; artículo 14.3.a) ; artículo 15.c) ; artículo 16.2; artículo 17.3...).

Pudiera apreciarse aquí una antinomia jurídica que, unida a la indeterminación del carácter vinculante o no vinculante de los informes preceptivos del Patronato, puede ocasionar inseguridad jurídica, que importa corregir en el desarrollo reglamentario de la Ley.

b) Alcance de las limitaciones al derecho de propiedad con función social, que establece la LCAM 1/85, en la medida en que afecten al contenido esencial en relación con el artículo 33.3 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, en consecuencia, las indemnizaciones o compensaciones económicas, teniendo, igualmente, en cuenta lo que prescriben las leyes básicas del contenido esencial del Estado sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1986, Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

c) Contenido y orientaciones normativas del futuro Plan Rector de Uso y Gestión, así como las Ordenanzas de Uso a que se refiere el artículo 3.º de la LCAM 1/85, para su plena conformidad con lo dispuesto, no sólo en esta misma Ley, sino también en las reiteradamente señaladas normas legales del Estado.

d) Puesta en práctica del silencio administrativo positivo, en lo que concierne a la concesión de las autorizaciones de uso y aprovechamiento de los terrenos emplazados en el Parque Regional a los que la LCAM 1/85 se refiere, por analogía con lo prevenido en el artículo 178.3 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y el Capítulo 5.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1972, de 23 de junio).

Sería justo emplear esta técnica, máxime cuando la LCAM 1/85 establece un estricto sistema de intervención administrativa o de control preventivo sobre cualquiera de las actuaciones de los afectados (artículo 9.c), y, además, prevé diversas aprobaciones particularizadas respecto a las Zonas de Reserva Natural (artículo 14).

Se explica ciertamente que la LCAM 1/85 trate de ejercitar una fiscalización previa de la actividad que se realice en la zona del Parque, para que no atente contra los intereses públicos, ni infrinja las normas legales reglamentarias que rigen ese espacio geográfico. Ahora bien, dada la extensión del mismo y la densidad de la población en varias de sus zonas, se aprecia una diferencia sustancial respecto a Otros Parques Nacionales o espacios naturales protegidos en España, en zonas escasamente pobladas; y por ello, sería equitativo que se utilizara dicha técnica jurídico-administrativa del silencio administrativo positivo, preconizada por eminentes juristas, al glosar el artículo 95 de la vigente Ley de Procedimiento

Administrativo, y que se recoge, precisamente, en el invocado artículo 178.3 de la Ley del Suelo, y en su Reglamento, aunque con las cautelas y actualizaciones convenientes.

e) Finalmente, importa también precisar ciertos aspectos del Plan Rector de Uso y Gestión (artículo 11 de la LCAM 1/85) que indudablemente constituyen el instrumento básico para la ordenación del territorio y objetivo primordial de esta norma legal. Dicho Plan vinculará todas las utilizaciones de los titulares de derechos en el Parque y por ello es necesario que en el desarrollo reglamentario se enuncien, con la mayor concreción posible, los usos posibles del suelo, y «no solamente las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado», como indica dicho artículo 11.1 de la LCAM 1/85.

Por fidelidad al artículo 9.3 de la Constitución, hay que evitar cualquier excesiva generalidad en esta materia y, en consecuencia, de las facultades discrecionales de los órganos administrativos. En este sentido, es importante la doctrina jurisprudencial sentada por Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1980, respecto al Parque Nacional de Doñana, inspirada por el valor de la seguridad jurídica que consagra dicho artículo 9.3 de la Constitución.

Resultado: Se está en espera de respuesta a esta recomendación.

6. Problemática General del Area

Una vez expuesta la relación de quejas presentadas por los grandes temas que son tramitados en el Area de Obras Públicas y Urbanismo, se procede a recapitular, en forma sintética, los problemas que se deducen del contenido de las quejas que se recogen en el Informe:

6.1. Expropiación forzosa

Se observa una lenta tramitación de los expedientes expropiatorios y la generalización del procedimiento de urgencia que implica la ocupación previa al pago de los justiprecios; es frecuente que los intereses de demora tengan que ser solicitados expresamente a los órganos expropiantes, sin que éstos decidan de oficio su pago tal como establece la legislación vigente y, de otra parte, hay dificultades para el reconocimiento del derecho de revisión.

Convendría un perfeccionamiento de la actual Ley de Expropiación Forzosa, orientado a hacer compatible la rapidez en la ejecución de las obras públicas con el derecho de los expropiados a percibir sin demoras excesivas el importe del justiprecio. Los Jurados Provinciales de Expropiación carecen finalmente, de medios adecuados que permitan una agilización de sus funciones.

6.2. Contratos administrativos de obras públicas

Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas por parte del Estado han implicado una novación subjetiva forzosa de los contratos de obras públicas y, en muchas ocasiones, un retraso considerable en el pago de las certificaciones y terminación de obras.

Con independencia de lo anterior, convendría perfeccionar los mecanismos de control técnico y gestión de los contratos de obra con el fin de no perjudicar a los contratistas que, en ocasiones, han de acudir a financiación privada como solución a las demoras en el pago de las certificaciones de obra, y garantizar, en aras del interés público, la correcta ejecución de las obras.

6.3. Equipamientos comunitarios

El estado de nuestras carreteras provoca, en ocasiones, quejas cuya tramitación evidencia la necesidad de efectuar un gran esfuerzo de ampliación de la red y de conservación de la misma.

Al margen del aspecto relacionado con las grandes vías de comunicación, merece destacarse la discriminatoria situación de los equipamientos de algunas provincias españolas, las cuales se ubican básicamente en la Comunidad Autónoma de Galicia, en razón de la dispersión de población existente en la indicada región.

6.4. Conflictos de aguas

Las quejas en relación con los mismos reflejan la no asunción por la España rural, en ocasiones, de la naturaleza pública de las aguas y de la función reguladora que, en razón de la misma, incumbe a las diversas Confederaciones Hidrográficas o, en la terminología de la nueva Ley de Aguas, Organismos de Cuenca.

En tal sentido, la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 requerirá un minucioso desarrollo reglamentario que tenga en cuenta los aspectos sociológicos señalados.

6.5. Regularización jurídica del patrimonio de viviendas de titularidad pública

Son frecuentes las quejas referidas a la petición de otorgamiento de escrituras públicas de compraventa, reintegro de cantidades por renuncia de viviendas, cancelaciones de hipoteca, subrogaciones de titularidad entre los adjudicatarios, que reflejan la necesidad de acelerar la normalización patrimonial de las promociones de viviendas que, efectuadas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, han sido transferidas a las diversas Comunidades Autónomas.

En tal sentido, varias Comunidades Autónomas han expresado a la institución el deficiente estado, tanto físico como jurídico, en que se encontraban las viviendas transferidas.

6.6. Ejecución de resoluciones sancionadoras

Las infracciones al régimen jurídico de viviendas de protección oficial suponen la adopción de resoluciones sancionadoras cuyo cumplimiento, en el supuesto de resistencia por parte del sancionado, pone en evidencia, en términos generales, la lentitud por parte de las unidades administrativas encargadas de adoptar medidas de ejecución forzosa.

Por ello, sería necesario un perfeccionamiento de tales órganos administrativos, que aumentase el grado de eficacia en relación con las actuaciones materiales necesarias para hacer efectivas las resoluciones sancionadoras de la Administración.

6.7. Adjudicaciones de viviendas de promoción privada

En este campo se han perfeccionado en algunas Comunidades Autónomas, cual es el caso de Cataluña y Andalucía, los sistemas de selección y baremación de los adjudicatarios. Subsiste, no obstante, en la Comunidad Autónoma de Madrid, un sistema «sui generis» de adjudicaciones de viviendas de promoción pública en aquellas promociones no incluidas en el programa de remodelación de barrios.

6.8. Problemas de financiación de viviendas de protección oficial

Sería conveniente estudiar mecanismos extraordinarios para supuestos de insolvencia graves por parte de determinadas familias españolas que, por su casi absoluta carencia de medios económicos, se ven privadas del acceso a una vivienda de promoción pública. En tal sentido, sería conveniente un aumento de la oferta de viviendas públicas en régimen de alquiler.

6.9. Cooperativas de viviendas

La deficiente gestión de los órganos gestores de las mismas provoca, en muchas ocasiones, resultados contrarios al fin justificativo de esta categoría de organización empresarial. Es relativamente frecuente el incumplimiento de plazos, encarecimiento de precios y defectos o vicios constructivos en aquellas promociones llevadas a cabo en régimen de cooperativa. Se impone, en consecuencia, el establecimiento de un régimen jurídico que, velando por los intereses de los cooperativistas, imponga un sistema más perfeccionado de responsabilidad personal por parte de los que intervienen en la gestión cooperativa. La Inspección de Trabajo debe adoptar, con más frecuencia, medidas preventivas de control, en cumplimiento de las funciones que le atribuye la Ley General de Cooperativas. Los órganos encargados de velar por el cumplimiento de la legislación sobre viviendas de protección oficial, deberían implicar en los expedientes sancionadores a los constructores, facultativos y gestores de la Cooperativa. Para ello, en este último supuesto, sería necesario que, previa la modificación legal correspondiente, adquiriesen la condición de promotores a los efectos de imputación de responsabilidades.

6.10. Medio ambiente

Las quejas de medio ambiente aumentan cuantitativa y cualitativamente. La tramitación de las mismas pone en evidencia una gran dispersión de competencias y una falta considerable de medios técnicos y humanos para evaluar las consecuencias medioambientales de determinadas situaciones.

La coordinación administrativa y una mayor habilitación de medios humanos y materiales constituyen objetivos básicos en relación con una política de medio ambiente más efectiva, para cuya consecución ha de reiterarse la urgente tramitación de la Ley Básica del Medio Ambiente.

Por otra parte, debería ampliarse la tipificación penal del delito ecológico.

6.11. Ley de Arrendamientos Urbanos

Sigue constituyendo una grave preocupación para miles de propietarios la existencia de una regulación arrendaticia urbana no adecuada a los tiempos actuales, que provoca claras situaciones de injusticia, relacionadas básicamente con la efectiva congelación de rentas antiguas y la pervivencia del derecho de prórroga forzosa, ampliamente configurado, para los arrendamientos anteriores al Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, y la desigualdad introducida por esta nueva norma legal.

6.12. Responsabilidades derivadas de la edificación libre

Finalmente, un alto porcentaje de quejas que se califican de no admisión por plantear problemas de orden jurídico-privado, ponen en evidencia la necesidad de una regulación más precisa y eficaz de las responsabilidades en que pueden incurrir los diversos agentes que intervienen en el proceso edificatorio. De aquí que siga constituyendo una urgencia legislativa la promulgación de una Ley de Garantías de la Edificación.

X. AREA DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES

1. Síntesis de su ámbito de competencias

La actuación del Defensor del Pueblo, dentro del Area, extiende su competencia a los siguientes sectores:

a) Transportes públicos, en cuanto que la titularidad de los mismos sea del Estado, o bien de Empresas con participación de capital estatal, tanto en problemas que afectan a los usuarios, como en aquéllos que hacen referencia al personal de las referidas Administraciones o de las Empresas Públicas, obligadas a atender un servicio de tal naturaleza.

Así, dentro de la Administración del Estado, se extiende la competencia institucional al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, y a los organismos o empresas que la ejercen en la materia, como son Aviación Civil, Marina Mercante, Renfe, Feve, Metro, Iberia, Aviaco, etcétera.

b) Turismo y Comunicaciones postales, en cuanto que supongan ofrecimiento y prestación de servicios por los Organos competentes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando éstas tengan asumidas competencias en la materia, en virtud de transferencias recibidas de la Administración del Estado.

Así, por ejemplo, las cuestiones que se suscitan con relación a los servicios de Correos, Telecomunicación, Caja

Postal de Ahorros, Administración Turística estatal y autonómica, etcétera.

2. Análisis de las quejas formuladas en 1985

Del total de quejas recibidas a lo largo de 1985, que suman 330, prácticamente un tercio de las mismas han sido presentadas por promoventes afectados por alguna medida relativa a la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE). Por orden de presentación, le siguen las que afectan a la Compañía Telefónica Nacional de España y, en tercer lugar, los Servicios de Correos y Telecomunicación.

En menor medida, existen quejas recibidas en relación con los Servicios de Aviación Civil, Turismo, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y Compañía Metropolitana de Madrid.

Del total de quejas recibidas, han sido objeto de admisión 121, de las cuales 58 se encuentran pendientes de contestación por dichos organismos públicos.

Por el contrario, no han sido admitidas, por no concurrir las circunstancias que justifiquen la tramitación de la queja presentada, un total de 160, de las que un gran porcentaje corresponden a ciudadanos que no estaban de acuerdo con la resolución adoptada por la Administración o por las Empresas públicas, tras haber seguido un procedimiento de reclamación en vía administrativa y antes de iniciar la contencioso-administrativa, o bien cuando la disconformidad lo era por motivos de política laboral de la Empresa y que, al entenderse perjudicados por decisiones que les afectaban, se dirigían a la Institución poniéndolo de relieve, muchas veces, incluso, después de haber recurrido a la vía jurisdiccional y haberse dictado sentencias desfavorables para sus pretensiones.

Por último, interesa reseñar que están ya ultimados los estudios para llevar a cabo el traslado de dos quejas de suma importancia: una de ellas, la relativa a las condiciones de ingreso como Soldados Voluntarios en Prácticas del Regimiento de Movilización y Prácticas de Ferrocarriles, y otra relativa al pago aplazado de la cuota de extrarradio que vienen obligados a satisfacer a la Compañía Telefónica Nacional de España, los solicitantes del servicio telefónico que residen en zonas rurales.

En cuanto a la primera, ha sido preciso interesar documentación no sólo de Renfe, sino también de la Compañía Metropolitana de Madrid, así como de la Unidad correspondiente del Ministerio de Defensa, en relación con un Convenio en su día firmado con ambas Empresas y que regula el sistema de ingreso en la Academia de Movilización y Prácticas de Ferrocarriles.

En cuanto a la segunda, se ha considerado la necesidad de trasladar a la CTNE escrito de sugerencia, después de un estudio de las quejas que a lo largo de 1985 han sido registradas, en relación con el tema de las elevadas cuotas de extrarradio, y la obligación exigida en la práctica, de un pago al contado de la cuota, sin el beneficio que se pueda derivar de un pago aplazado.

2.1. Quejas resueltas favorablemente

En este apartado es preciso hacer resaltar que, a lo largo de 1985, se han venido recibiendo contestaciones positivas de

la Administración, no sólo en lo referente a las quejas tramitadas en el año objeto del presente Informe, sino también aquéllas anteriores que lo fueron en 1984, y que por circunstancias especiales de complejidad del tema, estuvieron sujetas a una cierta lentitud en su resolución, si bien en todas ellas con resultado positivo para la pretensión formulada por esta Institución.

2.1.1. Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones

Queja número 6.658/84. Limitación del uso de la propiedad privada a consecuencia de la ampliación de línea férrea

La proveniente se dirigió en su día a esta Institución señalando que era propietaria de una vivienda, colindante con la línea férrea Alcantarilla-Murcia, dentro del término municipal de Murcia, la cual se había visto afectada por la instalación de un doble carril, que reducía sensiblemente el espacio de entrada a la vivienda, y que en el caso presente, se agravaba al tener una hija minusválida, de veintidós años, que para ser atendida en rehabilitación precisaba utilizar los servicios de un autotaxi que, prácticamente no podía estacionarse en la entrada de la vivienda.

La reclamante, tan pronto tuvo noticias de la realización de las obras, se puso en contacto con técnicos de Renfe, a los que transmitió su inquietud por la proximidad de la vía férrea a la vivienda, y ello por el temor, luego convertido en realidad, de que con tales obras se produciría un estrechamiento del paso para acceder desde la carretera a aquélla.

Parece ser que, en principio, recibió ciertas esperanzas, que se disiparon pronto, al ver que las obras continuaban y el problema principal no se resolvía, por lo que intentó, incluso, gestionar en el Ayuntamiento una vivienda para ella y su familia, que reuniese las condiciones exigidas y de acuerdo con sus necesidades, objetivo este que no pudo alcanzar por dificultades de tipo económico.

Admitida la queja por nuestra Institución y después de escritos dirigidos, tanto a Renfe como a la Dirección General de Infraestructura del Transporte del Ministerio, se refirió informe final en el que se nos indicaba que el edificio a que se hace alusión, tiene una construcción que data, aproximadamente del año 1947, y que aunque en su momento, cuando existía solamente una única vía de ferrocarril entre ésta y la fachada del edificio, había espacio suficiente para permitir el acceso a la vivienda, porque se utilizaba un terreno que, aunque no vallado, pertenecía al ferrocarril, sin embargo, es lo cierto que cuando se produjo la ampliación de la vía, sin necesidad por ello de ocupar ni expropiar terreno alguno, dada la irregular situación de construcción del edificio, se redujo sensiblemente aquél destinado a entrada al edificio.

Aunque tan lamentable situación no era atribuible a una actuación irregular de la Dirección General por las razones expuestas y sí del constructor del edificio, no obstante y atendiendo a las especiales circunstancias que concurrían en la familia de la firmante de la queja, se nos señaló que la Administración está dispuesta a pavimentar la franja de 1,50

metros de anchura aproximada existente entre la fachada del edificio y los terrenos ferroviarios, todo ello con objeto de facilitar el acceso a la vivienda.

Queja número 24.028/84. Interesó tarjeta de transportista fuera del cupo de contingentación, dentro del plazo previsto en la normativa

El firmante de la queja, que ejercía la actividad de transportista desde hacía veinticinco años, nos puso de manifiesto que con la intención de obtener autorización de transporte, fuera del cupo de contingentación, para un vehículo frigorífico de su propiedad, solicitó en su día y en jornadas posteriores a la matriculación de aquél, de la Delegación de Industria y Energía de Orense, la revisión extraordinaria del vehículo a fin de obtener el correspondiente certificado que se incorporaría a la documentación de petición antes señalada.

Dado que la citada certificación le fue entregada con un retraso superior a dos años, contados a partir de la matriculación del vehículo —que en el caso presente jugaba un papel definitivo— al presentar toda la documentación en las Oficinas de la Delegación Provincial de Transportes Terrestres, no le fue admitida, por la razón anteriormente mencionada, y ello a pesar de que en circunstancias normales, si se le hubiese expedido tal certificado con la antelación suficiente y con conocimiento de la caducidad del plazo, no se hubiesen producido las consecuencias lamentables de la negativa antes dicha.

Por parte de esta Institución se realizaron los trámites pertinentes tanto ante los órganos competentes del Ministerio como de la Comunidad Autónoma, en los que se puso de manifiesto que el interesado solicitó tal certificado, que, al parecer, una vez expedido, fue objeto de extravío, por causa no imputable al mismo, lo que motivó una segunda expedición con el consiguiente retraso que determinó el transcurso de los dos años de antigüedad exigibles al vehículo. Como resultado de nuestra intervención, la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma, nos comunicó que había sido resuelta favorablemente la petición del interesado.

Queja número 6.152/84. Presentó reclamación en materia turística, sin recibir contestación

El firmante nos expuso que presentó reclamación ante la Consejería de Turismo del Gobierno Autónomo de Baleares por lo que entendía irregularidades en la cuenta por estancia en un hotel de Puerto de Pollensa, en Mallorca.

Transcurridos seis meses desde la fecha en que se presentó la denuncia y al no recibir contestación por parte de dicha Consejería de Turismo volvió nuevamente a solicitar información sobre la citada reclamación, sin que se le hubiese dado traslado de resolución alguna, ni notificación sobre los trámites o estado en que se encontraba el procedimiento.

Admitida la queja y trasladada a dicha Consejería, señalando el incumplimiento de los plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, se nos contestó que, con motivo de la incoación del expediente, había sido necesario girar visita de inspección al establecimiento hotelero objeto de la denuncia, levantándose acta por supuestas infracciones a la normativa turística vigente, que han dado como resultado

la imposición de una sanción económica al citado establecimiento, lo que originó, en consecuencia el transcurso con exceso de los plazos previstos en la normativa reguladora. Se señalaba, por último, que se había interesado información al denunciante, firmante de la queja, en orden a determinar la cantidad que pudiera estimarse como cobrada en exceso y proceder a la devolución de la que fuera pertinente.

Queja número 8.686/85. Acordado justiprecio por expropiación de terrenos, sin recibir la cantidad convenida

El promovente nos escribió en nombre y representación de su madre, persona de avanzada edad, propietaria de una finca que fue objeto de expropiación en el expediente abierto para la ampliación del aeropuerto de Bilbao.

Señalaba el firmante que el Jurado Provincial de Expropiaciones Forzosas de Vizcaya fijó en 1.156.847,98 pesetas el justiprecio de los terrenos expropiados, más el interés legal correspondiente por la ocupación de la finca señalada.

Tal cantidad fue confirmada posteriormente por la Sala de lo Contencioso-administrativo de Vizcaya, por lo que al no haber sido dicha sentencia objeto de recurso alguno y adquirir el carácter de firme y definitiva, se estaba en la necesidad de pagar la cantidad pendiente de abono, que eran 584.527 pesetas, toda vez que la diferencia había sido ya satisfecha en su día y en el momento de la ocupación de los terrenos.

Tramitada la queja recibió—escrito de la Dirección General de Infraestructura del Transporte, en donde quedaba justificado (a través de fotocopias que se acompañan de todo el expediente), el cumplimiento por parte de la Administración de todos y cada uno de los plazos y requisitos exigidos por la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, para el pago de las cantidades derivadas de la expropiación, entre los que se encontraba el relativo a la necesidad, por parte de los expropiados, de remitir escrito que justificase la personalidad para poder llevar a efecto el pago interesado, dado que por el tiempo transcurrido, podrían haber cambiado las circunstancias de los propietarios y del poder aportado en su momento.

Simultáneamente, dicho Organismo se dirigió nuevamente a los propietarios que figuran en el expediente, al objeto de que justificasen lo exigido para proceder al pago de las cantidades, que ya habían sido ingresadas en la Caja General de Depósitos, a disposición de los que resultaren ser propietarios afectados.

Queja número 13.032/85. Incumplimiento de la Administración en el pago de facturas pendientes, por servicios prestados

El firmante de la queja, Gerente de una Sociedad dedicada a la limpieza de las Instalaciones del Centro de Control de Barcelona, perteneciente al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, nos expuso que, por concurso público le fue adjudicado el mantenimiento de la limpieza de tales instalaciones. En enero de 1983 y una vez finalizada la vigencia del contrato, recibieron orden verbal de que continuaran en la prestación del servicio, en tanto no se celebrase otra licitación, que les fue otorgada nuevamente el 1 de septiembre del mismo año.

Al dirigirse a esta Institución, señalaba el promovente dificultades de cobro de las cantidades pendientes que no estaban sujetas a contrato y que hacían referencia a los meses comprendidos entre enero y septiembre de 1983, y para cuyo cobro había realizado una serie de gestiones, tanto personales como por escrito, ante los distintos órganos del Ministerio, con resultado siempre negativo.

Al trasladar la queja al citado Ministerio se recibió escrito de la Dirección General de Aviación Civil, en donde se indicaba que, después de sucesivos informes sobre el tema, en los que si bien no había podido determinarse de quién partió la orden verbal para que la citada Empresa continuara prestando sus servicios en el Centro de Control de Barcelona, sí, en cambio, se había establecido la necesidad de dichos trabajos, así como su realización por la misma, por lo que se elaboró un expediente de Convalidación de Gasto, con el que se asumió la obligación de las cantidades adeudadas a la Empresa indicada, encontrándose aquel en trámite de aprobación, lo que determinará el cobro por la Empresa interesada de las cantidades pendientes.

2.1.2. Renfe

Queja número 767/84. Interesó título de Agente Honorario, sin haber recibido contestación al último recurso presentado ante el Consejo de Administración

El firmante, agente jubilado de Renfe, solicitó en su día (28-10-76), ser nombrado Agente Honorario, por entender que concurrían en él los requisitos necesarios para la obtención de tal título. Denegada su petición, por figurar en su expediente personal una sanción por falta muy grave, se le señaló que contra dicho Acuerdo podía interponer recurso ante el Consejo de Administración, trámite éste que cumplimentó con fecha 2 1-3-77, sin que hasta el momento de dirigirse a esta Institución, hubiese recibido notificación alguna al respecto.

Tramitada la queja, Renfe nos informó que, según las nuevas normas dadas por el Consejo de Administración, con fecha 7-5-81, reguladoras de tales nombramientos de Agentes Honorarios. Al no tenerse en cuenta para la obtención de tal título más que los años de servicio, y no las sanciones de tipo personal que constaran en el expediente, se ha procedido a extender el nombramiento, por cumplir los requisitos vigentes.

Al solicitar información complementaria sobre el motivo de la tardanza en aplicar la normativa, se nos indica que la razón no era otra que el enorme cúmulo de peticiones que existen en tal sentido, incrementados por la modificación de las condiciones, en el sentido más favorable para acceder a tales nombramientos, lo que imposibilita dar más celeridad a dicho trámite, habida cuenta de la insuficiencia de personal para atender tales cometidos.

Como observación hay que reseñar que lo anterior se puede considerar como una constante detectada en gran número de quejas tramitadas ante la Red, en donde la necesidad de comprobar expedientes individuales por medio de un sistema manual, retrasa enormemente la resolución de las peticiones. No cabe duda alguna que una informatización en áreas o unidades en las que la actividad principal de las

mismas conlleva la utilización de datos personales, que han de ser examinados mediante el estudio de los documentos en que constan, evitaría que se produjesen dilaciones excesivas, como la que ha motivado la queja que nos ocupa.

Queja número 5.958/84. Error de cálculo en concurrencia de pensiones. Formuló escrito sin recibir contestación

El interesado, jubilado de Renfe, recibió una pensión de 19.789 pesetas hasta el 31-2-83, con motivo de su jubilación, que tuvo lugar por reducción de plantilla el 1 de octubre de 1970. A partir de esta última fecha y puesto que no existía impedimento legal para ello, realizó otros trabajos, que dieron lugar a una pensión simultánea del Instituto Nacional de la Seguridad Social, al cumplir la edad reglamentaria de sesenta y cinco años. Señalaba también el interesado que al cobrarla pensión de diciembre de 1983, se vio sorprendido por una reducción de 6.284 pesetas, por lo que la que iba a cobrar en el futuro por la Red, ascendía a 11.505 pesetas. En varias ocasiones solicitó información completa sobre las razones de tal reducción, hasta el extremo de dirigir escrito al Departamento de Acción Social de la Red, sin haber recibido en ningún momento contestación alguna.

Tramitada la queja, a la que se acompañaron datos facilitados por el interesado, se procedió por Renfe a un nuevo examen del expediente en cuestión, que ha llevado como consecuencia la oportuna modificación de la nómina a partir del mes de diciembre de 1984, de forma que la cuantía de su pensión en la red quedó fijada en 16.652 pesetas, abonándose por diferencias entre lo acreditado y lo que debió acreditarse, por un período comprendido entre el 1-12-83 y el 29-11-1984, la cantidad de 58.921 pesetas.

Quejas números 1.369/84 y 3.810/85. Retraso en la regularización de las pensiones.

Los firmantes de estas quejas se dirigieron a esta institución planteando casos personales, en los que con objeto de regularización de pensiones se habían causado unas diferencias a su favor que no les eran satisfechas.

Por parte de esta institución se realizaron gestiones ante la Jefatura de Seguridad Laboral de la Red, que han dado como resultado la agilización de los expedientes, hasta llegar al pago de tales diferencias.

Queja número 13.493/84. Cantidades adeudadas con motivo de expropiación de terrenos

Se trataba de persona afectada por una ocupación de terrenos, a través de un procedimiento de expropiación que era necesaria para la ampliación de una línea de ferrocarril. La opción de compra, por parte de Renfe, fue firmada con fecha 17 de octubre de 1984, con promesa, según manifestaba el promovente, que el cobro de las cantidades resultantes de la expropiación, que ascendían a un total de 241.800 pesetas, se efectuaría en un plazo máximo de tres meses.

Al transcurrir con exceso el plazo citado y a la vista de que los escritos que dirigía a la red interesando el cobro de la cantidad pendiente no obtenían un resultado satisfactorio, se dirigió a esta institución, poniéndonos de manifiesto esos antecedentes.

Tramitada la queja se nos informó que «aunque la cantidad que se le adeuda está solicitada por cheque, los

trámites de pago de Renfe con la correspondiente intervención, contabilización y establecimiento del oportuno documento de pago, implican un tiempo que, dados los numerosísimos abonos que efectúa, causa demoras como la presente».

Como complemento a lo anterior se efectuaron gestiones personales ante la Jefatura de Adquisiciones Inmobiliarias de Renfe, donde se nos confirmó que, aproximadamente, sobre el mes de mayo de 1985 se produciría el documento por la cantidad adeudada, extremo este que se ha podido confirmar por carta de agradecimiento recibida del interesado.

Una vez más hay que señalar la lentitud en el cumplimiento de las obligaciones que por parte, en general de la Administración, y en este caso concreto de la empresa Renfe, se producen, sobre todo, cuando aquéllas llevan aparejado un contenido económico y afectan a economías modestas, como el caso que se contempla. La agilización de tales trámites y la habilitación de créditos suficientes que amparen expropiaciones o cualquier otro tipo de decisiones con contenido económico son del todo punto necesarias para evitar reclamaciones como las que nos ocupa.

Queja número 2.473/85. Gestiones favorables de Renfe en orden a la obtención de una partida de nacimiento

El promovente se dirigió a la institución interesando nuestra mediación para conseguir partida de nacimiento que le era imprescindible a efectos de documentar solicitud de pensión de jubilación.

Había realizado gestiones con anterioridad en los organismos consulares de La Habana, lugar de su nacimiento, con resultado negativo, por lo que al recordar su antigua vinculación laboral con Renfe y suponer que en los archivos de la misma existiría la documentación que interesaba, solicitó nuestra mediación.

Por la Dirección de Informática de la Red se nos trasladó la partida de nacimiento interesada, que está recogida en acta notarial legalizada y que obra en los archivos de dicha empresa, a la que se acompañó, por si fuese de utilidad, fotocopia de fichas en las que existían anotaciones relativas a las distintas situaciones de la vida ferroviaria del interesado desde su ingreso hasta su baja y donde, desde luego, constaba lugar y fecha de nacimiento.

Es preciso hacer resaltar, en este caso, la indudable y valiosa colaboración prestada por la Administración de Personal de la Red, al resolver el problema de un ciudadano con claras dificultades para obtener documento acreditativo de su nacimiento, cuyas gestiones hasta ese momento habían tropezado con una serie de obstáculos, al parecer, casi insalvables.

Queja número 5.245/85. Concedida pensión de jubilación del SOVI

La firmante de la queja había prestado trabajos eventuales en la Red, con la categoría de guardesa, en una localidad de la provincia de Murcia.

No disfrutaba de pensión de jubilación por no reunir los requisitos necesarios para ello, si bien podía percibir la pensión de jubilación del SOVI, ya que con posterioridad a su baja en la Red había prestado servicios en otras empresas.

Por su parte, la interesada había realizado diversas

gestiones ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como ante Renfe, con resultado negativo y ello a pesar de que la Dirección Provincial de Murcia se había puesto en contacto con la Red para dar solución al problema de la afectada, mediante la liquidación de cuotas de prima única. La lentitud en resolver su problema hizo que la promovente de la queja se dirigiese a nuestra institución manifestando su preocupación por lo anterior, al tiempo que nos señalaba las dificultades económicas por las que atravesaba.

Trasladada la queja, se nos informó por el Área de Personal que «ha sido practicada la pertinente liquidación de cuotas de prima única, la cual será enviada a la Tesorería General de la Seguridad Social, con la primera remesa pendiente, el 11-11-85, añadiendo que «una vez se obtenga por parte de la referida Tesorería conformidad con la liquidación practicada se procederá al oportuno ingreso de cuotas».

2.1.3. Correos

Queja número 14.714/84. Incumplimiento del pago del arrendamiento de locales ocupados por la Dirección General

Se trataba de viuda en difícil situación económica, cuyo único recurso de vida era el derivado del alquiler de unos locales de su propiedad, sitos en un pueblo de la provincia de Palencia. La mencionada había arrendado los citados locales, por razón de urgencia, a la Dirección General de Correos, no habiendo percibido alquiler alguno desde la ocupación de los mismos, cosa que se había producido hacía, aproximadamente, un año.

Realizadas las oportunas gestiones ante la Dirección General se nos comunicó que las dificultades en la aprobación del contrato de arrendamiento y el informe desfavorable de la renta propuesta por la propietaria, emitido por la Dirección de Valoración Urbana de la Delegación de Hacienda, ocasionaron el retraso aludido, informándonos que en esa misma fecha se daba orden al Habilitado de la Jefatura Provincial de Correos para el giro a la oficina correspondiente de los atrasos debidos a la interesada, al tiempo que se sometía a convalidación del Consejo de Ministros una importante cantidad de los demás atrasos que no estaban previstos presupuestariamente.

Queja número 16.240/84. Ciudadano que interesaba la entrega en mano de la correspondencia

El firmante de la queja se dirigió a la Institución en su propio nombre, y en el de sus convecinos, para exponer-

nos que en la urbanización donde residían, próxima a la localidad de Torrevieja (Alicante), no se llevaba a cabo el reparto personal de correspondencia, lo que obligaba a aquéllos (unos 3.000, aproximadamente) a desplazarse a la Administración de Correos de dicha ciudad, con las molestias que este trámite lleva consigo.

Nuestra gestión ante la Dirección General de Correos determinó agilizar el aumento de plantilla en la Oficina Técnica de Torrevieja, que estaba previsto para fechas posteriores, con el fin de atender a los vecinos de la citada

urbanización.

Carta posterior de agradecimiento recibida de los interesados nos confirmó el cumplimiento, por parte del Servicio de Correos, del compromiso contraído con la Institución,

Queja número 16.627/84. Ampliación del Servicio de Correos a localidades aisladas

La promovente, que reside en aldea integrada en un municipio de Pontevedra, señalaba la ausencia de estafeta en tal municipio y la necesidad que tenían los habitantes de la zona de desplazarse para recoger la correspondencia a un lugar que distaba 3 kilómetros de su domicilio.

Por otro lado, nos señalaba que en el caso de paquetes certificados venían obligados a recorrer más distancia (18 kilómetros) por la necesidad de ir para su recogida hasta Vigo.

Nuestra gestión determinó igualmente la agilización de la reestructuración ya prevista al potenciar la Oficina Técnica del municipio, evitando traslados a la localidad de Vigo.

Queja número 24.841/84. Falta de coordinación entre el Servicio de Correos y una solicitante de apartado postal

La firmante había solicitado apartado postal en la Oficina de la localidad donde reside, en la provincia de Valencia, encontrando dificultades que no comprendía para su gestión, ya que, según manifestaba, tenía constancia de que existían números disponibles para tal fin.

Tramitada la queja ante la Dirección General de Correos se contestó que la interesada solicitó apartado particular en los meses de noviembre de 1983 y septiembre de 1984, señalando que, sin duda, una falta de entendimiento entre los Servicios Postales y aquella fue lo que había producido la no atención de su solicitud, para terminar indicando que a la recepción del escrito de referencia de nuestra Institución «puesto al habla personalmente con la interesada y previos los trámites normales, le ha sido adjudicado el apartado número 144, significando que, por parte de esta Oficina, no ha existido en ningún caso impedimento alguno para su concesión».

Resulta evidente, en este caso, como en otros, la deficiente atención que muchas veces tiene la Administración con el administrado, ya que la última gestión efectuada por medio de un contacto personal con la promovente, deshizo un malentendido que podría haberse evitado si tal gestión telefónica se hubiese realizado en fechas anteriores a la tramitación de la queja.

2.1.4. Compañía Telefónica Nacional de España.

Queja número 12.309/84. Falta de información a los solicitantes del servicio telefónico

El Alcalde-Presidente de un ayuntamiento de la provincia de Burgos, interesó nuestra gestión ante la CTNE, dados los resultados negativos de las realizadas por la Corporación, para la extensión del servicio telefónico a dicha localidad, ya que el proyecto técnico primitivo establecía que aquél habría de pasar por otras localidades, que se oponían a la concesión de los permisos reglamentarios, lo que obligaba a unos trámites expropiatorios que alargarían indefinidamente la

puesta en práctica del proyecto.

Tramitada la queja, la CTNE informó que, en su día— mayo de 1982—, y una vez redactado el proyecto, se solicitaron los correspondientes permisos de pasos y servidumbre para la extensión del servicio a la localidad de Arcos de La Llana, encontrándose con la oposición total de los vecinos de Villarizo, hasta el extremo de no poder efectuar los trabajos previstos. Ante tal situación se optó por modificar el trazado de la red, contando actualmente el proyecto con la oportuna aprobación y estando prevista su puesta en práctica para diciembre de 1985.

Queja número 967/85. Deficiente información en una Delegación comercial

La firmante de la queja, que tenía concedido servicio telefónico de abono normal, interesó la cuota de abono reducida, dadas las circunstancias personales y económicas en que se encontraba, después de haber sufrido un accidente que determinó una paraplejía de alto nivel. Al solicitar lo anterior de la Delegación comercial de la compañía, recibió contestación en el sentido de que tendría que justificar la invalidez que argumentaba con un certificado original expedido por el organismo competente del INSS.

No obstante, cuando interesó tal certificado de la Unidad de Valoración de Incapacidades de la Seguridad Social, aquél no le fue extendido, porque no figuraba como trabajadora en alta ni tenía carácter de pensionista en virtud de pensión causada por su propio trabajo, ya que la que disfrutaba lo era en concepto de viudedad.

Admitida la queja y tramitada a la CTNE se nos señaló que está previsto en la Circular número 118, de septiembre de 1984, casos como el que motiva la presente queja, puesto que en los mismos, tales certificados han de ser expedidos por la Dirección Social de Minusválidos Físicos y Psíquicos, dependientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que es el Organismo competente para certificar el grado de minusvalía orgánica y funcional de los solicitantes.

Al trasladar esta información a la promovente, se le han señalado todos los datos que podría argumentar ante la Delegación Comercial, a efectos de localización de la Circular a aplicar.

De lo anterior se puede deducir que una deficiente o incompleta información, puede ocasionar a los ciudadanos, como en el caso presente, molestias o gestiones innecesarias, con las repercusiones de todo tipo que aquellas producen.

Queja número 10.212/85. Instalaciones técnicas, originarias de ruidos molestos en el inmueble donde están ubicadas.

La Comunidad de Vecinos de un inmueble donde se encontraba instalada la central telefónica en una localidad de Asturias, se dirigió a la Institución, señalando que hacía, aproximadamente, un año, se había formulado reclamación verbal ante la Delegación Provincial de la CTNE sobre ruidos molestos en horas nocturnas, que procedían de la citada central. En el mismo sentido se habían dirigido al Ayuntamiento quien, al parecer, elevó la queja a la Compañía, sin resultado positivo.

Iniciadas gestiones por la Institución, la CTNE nos

confirmó que se habían detectado, previo examen técnico de las instalaciones, el origen de las vibraciones así como la hora en que aquéllas se producían, señalando la causa técnica que, en un principio, se resolvió de manera temporal para, posteriormente, realizar una obra más consistente que evitaría totalmente la producción de tales ruidos.

Queja número 12.804/85. Incumplimiento de horario por parte de Oficina Comercial

El firmante de la queja nos señala que, con motivo de desplazarse al Departamento Comercial de la Provincia, para efectuar el abono de los recibos que se le pasan al cobro, viene observando que aunque el horario de caja, y así figura expuesto al público, es de 8,30 a 13,30 horas, se encuentra con que existe un rótulo sobre la ventanilla cerrada, que dice «descanso de 11 a 11,15 horas». Realizadas por el interesado las oportunas averiguaciones, se le informó que era el descanso diario para el desayuno, por lo que al considerar que con ello se vulneraba el normal horario, sin previo aviso, exigió que se hiciese saber con anticipación para evitar esperas innecesarias.

Presentada queja por el interesado, ya que no había recibido cumplida satisfacción a su petición, nuestra Institución se dirigió a la CTNE, quien al respecto nos indica que, efectivamente, el horario de caja en la Oficina Comercial origen del incidente, es el que señala el promovente, de 8,30 a 13,30 horas, y aunque la Compañía se compromete adoptar medidas pertinentes para subsanar situaciones como la presente, también añade que la misma inexactitud, pero en sentido contrario favorable para los abonados, concurre también «cuando con el fin de evitar molestias o desplazamientos a los mismos, se les atiende una vez superado el horario límite».

No obstante lo anterior, la Compañía, como se señala, ha manifestado su voluntad al indicar que «se han adoptado las medidas pertinentes para subsanar la inexactitud o contradicción denunciada, rogando se trasladen al interesado disculpas de la Compañía por las molestias ocasionadas».

2.1.5. Iberia

Queja número 5.847/85. Insuficiente notificación para concurrir a pruebas de selección

La firmante de la misma nos indicaba que había tomado parte en una convocatoria para cubrir plazas en Iberia, cuyas pruebas habían sido fijadas para una fecha aproximada. Por correo certificado recibió notificación para que se personase en determinado lugar en un día concreto, si bien el citado aviso y debido a una huelga del Servicio de Correos, le llegó en fechas posteriores a las señaladas para la práctica de los ejercicios. Al exponer su situación y las causas que motivaron su falta de asistencia, al Servicio de Personal de Iberia, interesó en el escrito que dirigió al mismo, la habilitación de cualesquiera otras fechas en las que podría celebrar las pruebas indicadas, sin que al mencionado escrito hubiese recibido contestación en la fecha en que cursó su queja a nuestra Institución.

Admitida la queja tramitada a la Compañía, nuestra Institución solicitó, por un lado, información sobre el caso

particular y concreto de la reclamante y, por otro, sobre todo aquello que la Compañía pudiera facilitar, relativo a los términos en que había sido redactada la convocatoria, tales como bases de la misma, plazos de presentación de instancias, fechas aproximadas de celebración de las pruebas, notificaciones, etc., insistiendo, por último, que en cualquier caso y cualesquiera que fuesen los procedimientos normales de citación que pudieran existir, además del de la carta que señala el promovente, sería conveniente la habilitación en futuras convocatorias de otros procedimientos, tales como anuncios en las Oficinas Sociales de la Compañía o bien anuncios por cualquier medio de publicidad, de forma tal que se evitasen situaciones como la que describe la promovente de la queja.

En su informe la Compañía nos indicó, por un lado, que a la carta de la interesada ya se le había respondido y como justificante de lo anterior, acompañaba fotocopia de la misma; y que, por otro lado, dado que en la convocatoria se indicaba como inicio aproximado de las pruebas la primera quincena de marzo, «parece lógico pensar que las personas interesadas, concedoras por la Prensa de la huelga de Correos, hubieran podido solicitar de las

Oficinas centrales de Iberia información telefónica que, asimismo, lo pudo ser de la Asesoría de Personal de las Delegaciones de la misma, en las que existía conocimiento o información sobre las mismas».

En cualquier caso, añade Iberia, «se insiste tanto a la Dirección de Personal como a la de Operaciones, en la conveniencia de que adopten las medidas precisas para posibilitar el que ningún aspirante, en el futuro, pueda verse impedido de tomar parte en unas pruebas de selección para el ingreso, por causas ajenas a su voluntad y a la nuestra aunque, como es lógico, y V. E. entenderá, ello ha de atemperarse a las posibilidades económicas, que cada vez exigen un comportamiento más austero y un creciente control del gasto público».

2.2. Quejas no resueltas favorablemente

Antes de entrar en este apartado es justo subrayar que la Administración y, sobre todo, las empresas públicas o bajo la tutela del Estado, vienen demostrando un mayor grado de colaboración con la Institución, lo que se traduce en una más rápida y concreta contestación a las quejas tramitadas ante ellas.

2.2.1. Casos en que la Administración no ha respondido

Quedan pendientes de contestar 58 quejas, tramitadas a lo largo de 1985, aunque es equitativo resaltar que, casi todas ellas lo han sido en el último trimestre de ese año, por lo que no se puede hablar de una morosidad reprochable.

La circunstancia ya señalada en Otros Informes, de la necesidad de completar o recibir la información con datos que han de ser facilitados por unidades periféricas, hace comprensible cierta lentitud que se acortaría con unos eficaces canales de informatización en órganos centrales.

2.2.2. Casos en los que la respuesta de la Administración ha motivado la remisión por el Defensor del Pueblo de un

recordatorio de los deberes legales.

En dos supuestos concretos nuestra Institución ha hecho uso de la facultad que nos confiere la Ley Orgánica de formular recordatorio de deberes legales en los casos de dos quejas tramitadas: una de ellas, a la Consejería de Turismo de la Comunidad Autónoma de Canarias, y la otra, a la Dirección General de Correos y Telecomunicación.

Queja número 1.111/85. Incumplimiento de la obligación de contestar a escritos cursados a la Administración

Los firmantes de la queja se dirigieron a nuestra Institución poniendo de manifiesto que, en su calidad de guías-intérpretes de turismo y guías de turismo (habilitación que habían obtenido para la provincia de Santa Cruz de Tenerife) se habían dirigido a la Comunidad Autónoma en la que estaban integrados, solicitando su habilitación como tales para la provincia de Las Palmas, donde habitualmente residían, dentro de la misma Comunidad. Según señalaban los interesados realizaron gestiones personales, ante los órganos competentes de la Comunidad, de cuyo resultado obtuvieron una negativa verbal a la pretensión antes indicada, si bien en ningún momento se les contestó al escrito cursado.

Al dirigirse a nuestra Institución exponiendo lo anterior, al tiempo que incidían en su pretensión, a la que se consideraban acreedores, señalaban la falta de contestación al escrito que habían dirigido a la Consejería de Turismo de la Comunidad Autónoma y la solución dada, siempre de forma verbal, al problema expuesto.

Iniciadas actuaciones ante la Consejería de Turismo citada, al tiempo que se señalaba el motivo de la queja, se hacía hincapié en el incumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo ante la falta de contestación a los interesados.

La indicada Consejería nos remitió contestación en un doble sentido, señalando, por una parte, que aunque se había incumplido lo establecido en el artículo 70 de la LPA, dado que no se contestó al escrito a que hacían referencia los promoventes de la queja, sin embargo, se mantuvo con ellos en épocas anteriores, reuniones en las que fueron informados del problema de fondo y que se provocaron, precisamente por los escritos cursados. Por otro lado señalaban, en cuanto al fondo del asunto, que la petición formulada por los promoventes no entraba dentro de las competencias transferidas a esa Comunidad Autónoma.

Recibida la anterior notificación, se continúa en el tratamiento de la queja ante la Secretaría General de Turismo, si bien se ha formulado a la Comunidad Autónoma recordatorio de los deberes legales de actuar con pleno sometimiento a la Ley en general (artículo 103.1 de la Constitución) y, en el caso concreto, a los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 70.1) reguladora de trámites de peticiones y resoluciones de tal carácter.

Queja número 7.534/85. Acceso a la función pública como personal interino

El firmante de la queja participó en una prueba selectiva convocada por la Dirección General de Correos, para cubrir plazas de personal interno como Ayudantes Postales de

entrada, manifestando que obtuvo una calificación que, a nivel de puntuación, era exactamente igual que la de otras personas que habían sido seleccionadas, mientras que el interesado había sido excluido de tal llamamiento. Al solicitar información sobre el sistema seguido para la selección final en aquellos casos en que, como el suyo, existía una coincidencia de la puntuación, se le indicó que aquél no era Otro que el de la edad, esto es, eran preferidos los concursantes de mayor edad sobre los más jóvenes.

Este criterio, que fue objeto de confirmación por parte de nuestra Institución, se justificaba por dicha Dirección General sobre la base de ser un principio tradicional que se entendía como el más objetivo para dirigir lo que se podía llamar empates de puntuación.

Al tramitar la queja y como argumento jurídico para fundamentar el recordatorio de los deberes legales, que alcanzan a todos los órganos de las Administraciones Públicas de actuar con arreglo a la Ley y, en el caso concreto, a las normas reguladoras de los trámites de selección de personal, se señaló que, en principio, en el artículo 103.3 de nuestro texto constitucional se fijan como únicos principios para el acceso a la función pública, los de mérito y capacidad.

Posteriormente, se fue desarrollando toda la normativa existente a partir de la publicación de la Constitución, en donde se siguen considerando únicamente los citados principios como los únicos aceptables, y así se señaló que el Consejo de Ministros, en su reunión del 27-2-83, aprobó un acuerdo en relación con la selección de personal, a efectos de contratación en el sector público («B. O. E.» 12-9-83) como anexo a la Resolución de 5-9-83, en el que textualmente se indica que «en ningún caso podrán tomarse en consideración en los referidos procesos de selección, preferencias o privilegios que tengan su base en la edad, en el sexo, la relación familiar ni cualquier otra circunstancia que implique vulneración de los principios de mérito y capacidad».

Por otra parte, la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece en su artículo 19 que «en los procedimientos de selección de personal, ya sea funcionario o laboral, se habrá de garantizar, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad:». Por último, se señalaba que tales principios son tenidos en cuenta en el Real Decreto 2223/84, de 19 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

La contestación recibida al recordatorio por nosotros planteado, señala que, por parte de la Dirección General y en el proceso selectivo cuestionado, se observaron los principios reglamentarios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, si bien es cierto que los casos de empate en las puntuaciones obtenidas, se han resuelto a favor de los de más edad, en atención a las siguientes razones:

— Por ser tal procedimiento norma habitual en el acceso a los Cuerpos de la Administración Civil del Estado, señalándose, como ejemplo, las convocatorias para ingreso en el Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado y Auxiliar de la Seguridad Social («B. O. E.» número 58, de 8-3-85).

— Por la necesidad de agilizar el procedimiento que

aconsejaba utilizar tal sistema de selección atendiendo a la edad, para no dilatar aquél con cualquier otra prueba de capacitación complementaria.

Tal contestación está siendo objeto de estudio, por si fuera procedente posterior tramitación ante la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

3. Seguimiento en la tramitación de las quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.

3.1. Cuatro quejas procedentes de 1983, con los números 12.766/83, 13.205/83, 25.670/83 y 25.755/83, todas ellas relativas a Renfe, sobre concesión de pensiones, fueron tramitadas en los primeros meses del año 1984 y reiteradas a la Administración Pública en dos ocasiones sucesivas, una a lo largo de 1984 y otra en 1985.

Se podría presumir que el problema origen de la queja (la solicitud de pensión), ya habría sido abordado por la Red, pues en algunos casos el interesado se ha dirigido nuevamente a esta Institución reflejando la falta de conformidad con la respuesta dada a su petición y, en otros, al no haberse recibido escrito alguno permitía suponer, cuando el hecho generador de la pensión era muy antiguo, que la pretensión del promovente había sido atendida o, cuando menos, contestada.

No obstante y ante la falta de respuesta escrita a las mismas, se ha optado por realizar gestiones personales en las Unidades correspondientes de la Red, concretamente, en la Unidad Gestora de Pensiones y ante la Jefatura de Comunicación Exterior, requiriendo el envío de contestaciones formales a nuestros escritos y posteriores reiteraciones.

En cuanto a las quejas relativas a 1984, se encuentran pendientes de contestación del organismo público correspondiente, siete, cinco relativas a Renfe, una al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y la restante a la Compañía Telefónica Nacional de España.

Todas ellas fueron objeto de reiteración a dichos Organismos, a lo largo de 1984 y 1985, habiéndose llegado, como en los casos anteriores, a una gestión personal, de la que se deriva un compromiso de la pronta remisión del informe solicitado.

Hay que señalar que entre las tramitadas a la Renfe, se encuentra la número 382/84, que lo fue en principio a la citada Empresa y, posteriormente motivó una sugerencia, en el Informe de 1984, en el sentido de recordar la necesidad de que por parte del Ministerio se adoptasen medidas para exigir que las Empresas transportistas, concesionarias de servicios públicos, cumpliesen la normativa vigente, recogida en los artículos 349 y siguientes del Código de Comercio, así como en el artículo 186 del Código de Circulación, en materia de entrega y recogida de equipajes, al mismo tiempo que se señalaba la necesidad de que se elevasen las indemnizaciones fijadas para los casos de pérdida o extravío de aquéllos.

Complemento de la última reiteración efectuada el 17 de diciembre de 1985, ha sido una visita girada a la Dirección General de Transportes, al objeto de que nos informara sobre el tema planteado, habiendo recibido garantías de una pronta contestación.

Mención especial, dentro del año 1984, merece la situación en que se encuentran las sugerencias o

recomendaciones planteadas en el año 1984, y que fueron ya mencionadas en el Informe anterior.

3.2. Quejas aceptadas, aplicándose la normativa sugerida por esta Institución

Queja número 486/84. Sobre constitución de un seguro de viajeros, para los que lo son del Ferrocarril Metropolitano de Madrid

Como quedó expuesto en el Informe de 1984, la citada queja fue tramitada a instancias de una pasajera que, en fecha concreta del año 1981, sufrió un accidente al intentar utilizar el ferrocarril metropolitano en la estación de Sol, de Madrid, del que se derivaron secuelas profundas, determinantes, según manifestaba, de una semi-invalidez.

Se tramitó la queja, sugiriendo la constitución de un seguro en los términos que se explicaban en el citado Informe de 1984, y con fecha 8-10-85, el Presidente del Consejo de Intervención de la Compañía Metropolitano de Madrid, nos remitió escrito, al que acompaña la fotocopia de un Plan asegurador, concertado el 24 de julio del mismo año, entre la citada Empresa y un Grupo asegurador.

Tal Plan incluye dos tipos diferentes de pólizas: una, de seguro de accidentes y otra, de responsabilidad civil por daños a terceros. Como sería muy prolijo enumerar las cláusulas de ambas pólizas, se puede generalizar diciendo que, tanto en uno como en otro caso —accidentes o responsabilidad civil— se establece una amplia gama de indemnizaciones por lo que se puede decir que el Plan asegurador recoge una cobertura de riesgos acertada y suficiente.

3.3. Quejas en las que la sugerencia ha sido admitida, si bien no puesta en práctica.

Queja número 6.710/84. Sobre la necesidad de normativa reguladora del acceso y aparcamiento de vehículos en los aeropuertos

Tal como se indicó en el Informe de 1984, los hechos origen de la queja fueron la retirada de un vehículo, por medio de la grúa que presta servicio en un aeropuerto de las Islas Canarias, lo que determinó una serie de reclamaciones, tanto en vía administrativa como judicial. Por parte de la Institución se consideró la necesidad de formular la referida sugerencia o recomendación al entender que la Orden de 11 de julio de 1971, por la que se crean los Consejos Asesores de Acceso y Aparcamiento de Aeropuertos, era insuficiente para dar solución a los problemas que plantea hoy día el tráfico y el aparcamiento en aeropuertos, donde no exista la vigilancia que normalmente viene prestando la Policía Municipal de aquellos Ayuntamientos que, disponiendo de medios personales y materiales, atienden y extienden los servicios de vigilancia a los recintos aeroportuarios.

Con fecha 28-3-85 se recibió escrito del Jefe del Gabinete del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, al que acompañaba informe complementario relativo a la queja citada, en el que, después de agradecer la sugerencia formulada, se comprometía a atenderla, estudiando su contenido que servirá de base a un ordenamiento jurídico con el que el Ministerio pretende

garantizar soluciones fluidas y rápidas, además de seguras y ponderadas en el ámbito de los recintos aeroportuarios.

Queja número 6.081/84. Sobre la conveniencia de que se comuniquen individualmente las modificaciones tarifarias de la Compañía Telefónica Nacional de España

Se concretó en dicha queja una latente petición, recosida en otras tramitadas por distintos motivos, en la que los promoventes nos señalaban un desconocimiento previo de las subidas de las tarifas telefónicas normalmente sólo conocidas en el momento del pago del primer recibo.

Después de unos razonamientos jurídicos sobre la necesidad de una notificación individual, se terminaba sugiriendo, en base no sólo a una mayor información, sino a un mejoramiento de la calidad del servicio, que la Compañía notificase, de manera individual, al abonado toda modificación tarifaria.

El Presidente del Consejo de Administración de la CTNE, por escrito de 16 de abril de 1985, contestó a la sugerencia antes formulada, aduciendo una serie de consideraciones de tipo económico, como Son la necesidad de realizar diez millones de ejemplares, de acuerdo con el número de abonados, con un coste aproximado de 500 millones de pesetas, y con un breve plazo para la confección y envío de aquellos, que dificultaban la aplicación de la medida solicitada, al tiempo que, por otra parte, indicaba que, en la actualidad, toda modificación tarifaria es objeto de notificación a través de los distintos medios de comunicación social, aparte, sin duda, de los esfuerzos que las Oficinas de la Compañía llevan a cabo para informar de las nuevas tarifas a todos los usuarios (tanto personal como telefónicamente), que lo deseen.

Aunque se comprenden las razones expuestas en dicho escrito, esta Institución entiende que el verdadero problema queda sin resolver, cual es el de la notificación previa al interesado y no posterior a la elevación, precisamente en aras de unas previsiones económicas que eviten desajustes en las economías modestas.

Por ello, consideramos moderadamente esperanzadora la promesa recogida en el último párrafo del escrito aludido, en el que el Presidente de la CTNE se compromete «a tener en cuenta la sugerencia para su posible aplicación en próximas regulaciones tarifarias cuando éstas cambien en sus estructuras».

3.4. Quejas en las que la sugerencia ha sido objeto de acuse de recibo, con promesa de estudio.

Queja número 7.508/83. Sobre modificación de la Tarifa General de Mercancías de Renfe, con objeto de elevar la cuantía de las indemnizaciones por extravío o deterioro de equipajes y mercancías.

Tal sugerencia fue formulada una vez examinada la queja aludida, en la que el firmante después de señalar los trámites que de acuerdo con la citada Tarifa General de Mercancías, había llevado a cabo para el cobro de una mercancía que él estimaba valorada en 114.200 pesetas, y por la que recibía como compensación 15.000 pesetas, de acuerdo con los cálculos efectuados con arreglo a las normas básicas de la indicada tarifa, señalaba lo injusto de la misma, así como la

desproporción de las indemnizaciones con la realidad económica actual.

Esta Institución, examinada la Tarifa General de Mercancías, que fue aprobada por el Consejo de Administración de la Red, el 27 de septiembre de 1977, formuló sugerencia a la misma, al considerar desfasadas económicamente las tarifas, de que era necesario proceder a su elevación.

Como quedó reflejado en el Informe de 1984, la expresada Compañía contestó que se encontraban en estudio y reconsideración nuevas fórmulas de pago y cuantía de las indemnizaciones correspondientes a los casos aludidos. Sin embargo, no se ha producido desde entonces contestación oficial alguna, pese al seguimiento que se ha venido efectuando ante Renfe del tema objeto de la sugerencia.

4. Recomendaciones y sugerencias

4.1. Recomendaciones aceptadas y puestas en práctica.

Queja número 10.563/84. Cumplimiento riguroso de la Norma, que provoca situaciones injustas

El firmante de la queja, invidente, nos expuso que, en diversas ocasiones, fue objeto de denuncias por parte de Renfe al negarse a abonar la cantidad que la Red le exigía como suplemento por el perro-guía que le sirve de lazarillo en los viajes o desplazamientos que efectuaba.

Se basaba para ello en que otras empresas públicas no hacen uso del derecho que les reconoce el Real Decreto número 3250/83, de 7 de diciembre, al aplicar éste en términos más benignos, excluyendo a los ciudadanos con iguales deficiencias, del suplemento del billete.

Aunque los hechos origen de la queja eran motivo de un procedimiento judicial, que estaba en vías de sustentación, y que, como tal y por así exigirlo el artículo 17.2 de nuestra Ley Orgánica reguladora, nos obligaba a suspender nuestras actuaciones, sin embargo, dada la especial situación comparativa que, según manifestaba el promovente de la queja, se producía entre la Red y Otras empresas públicas, en el sentido de que a compañeros invidentes no se les exigía el pago de suplemento; nos dirigimos a la Renfe, sugiriendo se modificasen los rígidos criterios actualmente seguidos, de forma tal que se exonerase a los viajeros invidentes del pago de cantidades complementarias de su billete, derivadas del transporte de perro-guía que les acompaña.

En el escrito de contestación, Renfe nos informa que se había producido la modificación tarifaria número 3/85, de la Tarifa General de Viajeros, y, en consecuencia, «se establecía la gratuidad del transporte del perro-guía, siempre que fuese provisto de cadena y bozal, de forma tal que no moleste ni impida ocupar su plaza a los demás viajeros».

4.2. Recomendaciones no aceptadas

Queja número 23.399/84. Sobre la necesidad de ampliar los ingresos mínimos anuales exigidos para ser beneficiario de la cuota de abono reducida en CTNE

La presente queja había sido presentada, en principio, al

Sindic de Greuges de Catalunya, que la remitió a la Institución por razones competenciales. El promovente de la misma planteaba, entre otros problemas, el relativo a la cuota reducida, actualmente en vigor; que la Compañía Telefónica Nacional de España aplica a personas mayores de sesenta y cuatro años, que cumplan determinados requisitos económicos, pues se les exige como ingresos anuales de la unidad familiar, cantidades inferiores a 450.000 pesetas para disfrutar de los beneficios de tal cuota reducida, extremo este que era el que se cuestionaba en la queja, al entender el promovente que aquel tope debería ser objeto de elevación.

Por esta Institución se estudió el contenido de la misma, estimándose procedente formular sugerencia en el sentido de elevar el mínimo exigido, de 450.000 pesetas, puesto que la citada cantidad, que arranca de la Orden Ministerial de 17-3-82, sólo había sufrido una elevación desde su creación por Orden Ministerial de 16-5-80 (que fijó el límite en 400.000 pesetas). Se señalaba que desde dicha fecha el incremento de los índices de precios al consumo había sido una constante apreciable, siempre con cota superior —salvo en el último año— al 10 por ciento, por lo que al permanecer inalterable durante largo tiempo el límite exigido como tope para los ingresos de la unidad familiar, ocasionaba que, en la práctica, se hubiese reducido el abanico de posibles beneficiarios en la misma medida en que se había ido produciendo una elevación sistemática de las pensiones, por lo que quedaban prácticamente fuera pensionistas de real y limitada capacidad económica que, aunque efectivamente habían visto aumentada su pensión, en relación con anteriores pensiones, sin embargo, veían reducido su poder adquisitivo, al no alcanzarles un beneficio, que sin duda disfrutarían si existiese un mecanismo permanente de actualización del límite económico aludido.

Con fecha 30 de julio de 1985, la Compañía Telefónica Nacional de España, a través del Presidente de su Consejo de Administración, nos contestó a la sugerencia formulada recogiendo en el escrito las razones que entienden avalan el principio de no incremento de los ingresos anuales de la unidad familiar, fijados en 450.000 pesetas. Dichas razones, sustancialmente, son las de que, por una parte, de la misma forma que no se ha incrementado la cantidad antes citada, tampoco lo ha sido prácticamente la cuota de abono reducida, que en 1980 estaba fijada en 100 peseta/mes, y en 1985 lo está en 107 pesetas/mes.

Por otro lado, las cifras de beneficiarios de la cuota reducida que, en el año 1980, estaba establecida en 72.501, en el año 1985 se preveía que alcanzase la cifra de 478.562. Ello quiere decir que, si se produjese un desmedido aumento del colectivo de beneficiarios de tal cuota, existiría una imposibilidad de mantener la misma, en detrimento siempre de los beneficiarios actuales, menos favorecidos económicamente que gozan de esta medida; todo ello sin contar con que, en la práctica, y de acuerdo con las cifras antes señaladas, la citada cuota está sirviendo como elemento redistributivo de la renta cuando, en realidad, ello debe ser competencia de los organismos estatales correspondientes.

4.3. Recomendaciones no contestadas

Queja número 2.567/85. Mejora de formularios en uso.

El reclamante nos expuso que cuando alcanzó la edad de jubilación se le fijó la pensión que le correspondía. Sin embargo, en años posteriores, aquélla sufrió alteraciones, debidas, por una parte, a irregularidades en la aplicación del porcentaje de retención a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y, por otro lado, a un error padecido al registrarse en programación el expediente como constitutivo de invalidez permanente absoluta, en vez de pensión de jubilación, y ello por utilizar unas siglas muy parecidas para determinar la situación de invalidez (IM) en lugar de la de jubilación (JM). Partiendo de estos datos básicos registrados por Informática se le practicó, en principio, una retención en función de sus ingresos posibles después de su jubilación, que fueron alterados posteriormente cuando, cumplimentando normativa de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que determinaba que quedaban excluidos de retención a cuenta del IRPF las pensiones de invalidez, se registró la del firmante erróneamente como de tal naturaleza, cuando en realidad lo era de jubilación.

Ello obligó, tan pronto fue detectada la anomalía, por la formulación de la correspondiente reclamación, de una regularización de retenciones, una vez adoptadas las medidas necesarias para registrar en programación, por un lado, la situación familiar del pensionista y, por otro, la naturaleza de su pensión.

Por parte de esta institución, al estimar que una gran parte de las irregularidades motivo de la queja presentada por el promovente fueron debidas a un error padecido al registrarse en programación las siglas IM (Invalidez), en lugar de JM (Jubilación), errores estos en los que fácilmente se puede caer, dada la casi coincidencia de letras que corresponden a conceptos diferentes, así como el hecho de que los datos identificativos del agente se transcriban manualmente en los formularios correspondientes, se formuló sugerencia de mejora en cuanto a los formularios en uso, con lo que, de esta forma y para el futuro, se evitarían situaciones como las que se han producido y de las que, sin duda alguna, se derivan, unas veces, repercusiones económicas y, siempre, una alteración del principio de eficacia que debe presidir toda gestión de intereses generales.

La citada sugerencia, que fue tramitada con fecha 26 de noviembre de 1985, aún no ha sido objeto de contestación.

5. Problemática general del Area

El tratamiento de las quejas recibidas en el Area. a lo largo de 1985. ha permitido comprobar problemas —algunos de ellos ya advertidos en años anteriores— que a efectos de simplificación abordaremos sobre la base de examinar separadamente, por un lado, la actuación de la Administración o empresas estatales y públicas y, por otro, el contenido de las propias quejas.

5.1. Respecto a la Administración o empresas estatales y públicas se ha detectado:

5.1.1. Una excesiva lentitud en la tramitación y resolución de muchos escritos y peticiones dirigidos a aquéllas, que en algunos casos han motivado escritos de

reiteración por parte del interesado, quien, al no obtener puntual respuesta a su pretensión, se ha dirigido a esta institución, poniendo de manifiesto la demora.

Es deseable que se incremente la puesta en práctica de unos canales ágiles de información, con lo que se evitarían la repetición de escritos y la reiteración de aquéllos con los mismos planteamientos que, a veces, suscitan nuevas reclamaciones de los interesados.

5.1.2. Se ha detectado, igualmente, una creciente necesidad, cada vez más sentida, de simplificación no sólo de impresos, sino también de trámites a cumplimentar, al tiempo que una mayor demanda de informatización que, sin duda alguna, generaría mayor ritmo de trabajo y resolución en aquellas unidades administrativas que vienen obligadas a preparar expedientes personales, cuya tardanza en resolver crea en el interesado no sólo problemas económicos, sino también de tipo laboral.

5.2. Desde el punto de vista del contenido de las quejas formuladas se ha podido observar:

5.2.1. Siguen recibándose quejas relativas a pensiones de Renfe, en las que los interesados, además de señalar —según ya ha quedado reflejado- la lentitud en su tramitación, con los consiguientes perjuicios económicos que ello determina, hacen alusión a convocatorias para cubrir puestos de trabajo, en las que una deficiente información sobre los resultados de los exámenes motivan sus quejas.

En materia de telefonía rural, son varios los ciudadanos que se dirigen a nuestra Institución volviendo a plantear el tema de las elevadas cuotas de constitución y conexión del servicio en el ámbito rural en comparación con la telefonía urbana. No obstante lo anterior, y como dato positivo, se va percibiendo una mayor sensibilización del tema por parte de las Comunidades Autónomas, que al amparo de lo previsto en el Real Decreto 2.248/84, de 28 de noviembre, comprometen en sus propios presupuestos, cantidades destinadas para tales fines, facilitando con ello la penetración del servicio telefónico en zonas de secular abandono.

Igualmente positivo es, en el ámbito de la llamada tercera edad, la postura de algunas Comunidades Autónomas que han previsto la subvención total o parcial de las cantidades que la CTNE exige como cuota de instalación a los usuarios con cuota de abono reducida, de forma tal que, de esta manera, se liberaron a aquéllos de unos gastos que, aunque no excesivos en la práctica, sí son, en cambio, para los que disfrutaban de pensiones inferiores a 450.000 pesetas anuales.

Se han recibido bastantes quejas, en razón a las convocatorias de oposiciones para cubrir plazas de laborales interinos en los Servicios de Correos, siendo el denominador común de ellas, la falta de conformidad con la puntuación asignada.

En materia turística ha sido también objeto de quejas la tardanza, por parte de la Administración autonómica, en resolver denuncias formuladas por ciudadanos contra precios abusivos, pagadas por servicios en establecimientos hoteleros.

En cualquier caso, es justo reiterar que se viene detectando en el proceder, y en las contestaciones recibidas

de la Administración, un creciente deseo de mejora en la atención al ciudadano y no sólo por los canales de información, sino también por el impulso procedimental de expedientes en tramitación y cuya rápida resolución, de conformidad con la normativa, genera una ágil y eficaz administración, cuyos beneficios, en definitiva, redundan siempre en el administrado.

XI. AREA DE EDUCACION Y CULTURA

1. Síntesis de su ámbito de competencia

a) Ambito competencial

La actividad del Area de Educación y Cultura tiene por objeto las quejas y peticiones formuladas en relación a la problemática general de la enseñanza, así como relativas a los aspectos culturales, en su más amplio sentido.

En el primer aspecto, las quejas y peticiones tratadas por el Ares de Educación y Cultura presentan un triple contenido, referido a la Enseñanza no Universitaria; Enseñanza Universitaria y Función Pública Docente.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, el contenido sustancial de las quejas se refiere a los problemas suscitados por el acceso al propio nivel de enseñanza:

becas y ayudas al estudio, calidad de la enseñanza, expedición de títulos y mantenimiento y equipamiento de centros públicos de enseñanza.

Las quejas formuladas en relación a la enseñanza universitaria se refieren, fundamentalmente, al acceso y permanencia en los centros de enseñanza superior, traslados de expedientes académicos, convalidación de títulos obtenidos en el exterior, sistemas de becas, exámenes y tasas universitarias.

La Función Pública Docente ha motivado quejas cuyo objeto hace referencia a las pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos docentes de nivel universitario y no universitario, situaciones administrativas, régimen disciplinario, reconocimiento de servicios prestados a la Administración con carácter previo a la adquisición de la condición de funcionario, retribuciones y desplazamiento de profesores a causa de supresión del centro público en el que prestaban sus servicios.

Las quejas formuladas en relación al fenómeno cultural, han tenido por objeto problemas planteados en las Federaciones deportivas, práctica del deporte, Sociedad General de Autores de España y restauración de monumentos histórico-artísticos.

Asimismo, la competencia del Ares de Educación y Cultura se ha extendido a un amplio número de quejas que plantearon problemas referidos a los aspectos procedimentales administrativos, en relación a cuestiones de enseñanza o culturales, como dilaciones en resolver por parte de las Administraciones Públicas, abuso en la utilización del silencio administrativo como forma de resolución presunta, inexecución de sentencias firmes, defectos de información y, en general, precariedad en lo referido a la simplificación de trámites y normalización de impresos administrativos.

b) Relaciones con las Administraciones Públicas

El tratamiento de las quejas y peticiones formuladas en el ámbito competencial del Área de Educación y Cultura ha motivado un sistema de relaciones con la generalidad de las Administraciones Públicas.

Con la Administración del Estado, las relaciones se han mantenido, principalmente, con los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultura, a nivel central y periférico (Direcciones Provinciales). Y ello, en relación a quejas y peticiones referidas a cuestiones determinantes de competencias propias del Estado, o bien de las Comunidades Autónomas, en los supuestos en que aún no se han dictado las normas de transferencias de funciones y servicios.

Las relaciones mantenidas con la Administración Local se han limitado a las Juntas Municipales de Escolarización, con ocasión de las quejas y peticiones formuladas en relación a las escuelas rurales.

Con las Comunidades Autónomas, las relaciones se han mantenido con las Consejerías y sus órganos periféricos, en relación a quejas y peticiones referidas a cuestiones determinantes de la competencia exclusiva de las Comunidades en materia de enseñanza y cultura, respecto de las cuales se han dictado las correspondientes normas de transferencia de servicios y funciones.

2. Análisis de las quejas formuladas en 1985

2.1. Quejas resueltas favorablemente

2.1.1. Problemas del Sistema Educativo Español

A) Nivel no Universitario

a) Ayudas al estudio

Queja número 15.273

Un estudiante de una Escuela Oficial de Idiomas manifestó que le fue concedida una ayuda individualizada al estudio para el curso académico 1984-85 por el extinguido Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante. Aproximadamente un año después formulaba queja manifestando que aún no había percibido la cuantía de la misma.

Se trasladó la queja a la Dirección General de Promoción Educativa, la cual procedió a agilizar los trámites precisos, de modo que la interesada percibió el importe de la beca.

b) Problemática General de la Escolarización

La presidenta de la Asociación de Padres de Alumnos de un colegio público comarcal, expuso su disconformidad con la Resolución de una Delegación de Educación de la Xunta de Galicia, por la que determinados alumnos del referido centro deberían escolarizarse en el curso académico 1985-86 en un Colegio Público de nueva creación, al considerar que era el más próximo a sus domicilios; consideraba que la mencionada Resolución podría conculcar el principio de elección de centro, al establecer una zonificación.

Trasladada la queja a la Consejería de Educación de la

Xunta de Galicia, manifestó a nuestra Institución que, tras haber cursado las actuaciones que llevaron a la citada resolución, entendía que resultaba más conveniente la continuidad de los alumnos en el centro comarcal, aceptando de este modo la pretensión de la promovente.

Queja número 13.531

Una alumna de Educación General Básica se dirigió a nuestra Institución, manifestando su disconformidad con el acuerdo del Claustro de Profesores de un Colegio Público en donde hasta el momento presente había cursado sus estudios de Básica, por el que no se permitiría matricularse en el curso 1985-86 a los alumnos repetidores de octavo curso.

Entendiendo nuestra Institución que dicho acuerdo podía conculcar lo preceptuado en el punto 9 de la Orden de 25 de abril de 1975; trasladó la queja a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de Baleares, la cual comunicó que, en efecto, en los primeros días del mes de septiembre dicha alumna, junto con otros compañeros en su misma situación, fueron informados por la Dirección del colegio público de referencia sobre la imposibilidad de que repitieran curso por no quedar puestos escolares una vez que los alumnos procedentes del séptimo curso pasaran al octavo.

Recibido nuestro escrito la Delegación Provincial efectuó una investigación en el centro y, tras comprobar que existían otros alumnos en la misma situación, se optó por crear una unidad de octavo con la finalidad de que se desdoblase el único grupo existente. A consecuencia de ello, la alumna reclamante, junto con otros escolares, fue admitida en el centro.

Quejas números 9.941, 10.763 y 11.082

Una madre de una alumna de 2.º curso de Educación General Básica, manifestaba su disconformidad por no haber obtenido plaza su hija en el Colegio Público próximo al domicilio familiar; fundamentaba su petición en que no se había aplicado correctamente el criterio de proximidad al centro, en orden a lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación; siéndole adjudicada una plaza en un colegio público muy distante de su casa, lo cual le creaba graves problemas, dado que no podía acompañar a su hija diariamente al colegio, por razones laborales.

Se trasladó la queja al Consejero de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias, el cual comunicó lo siguiente:

— Que la niña realizó la solicitud de matrícula en el plazo establecido por la Consejería de Educación.

— Que de acuerdo con la circular publicada por la Dirección General de Ordenación Educativa de la Consejería, el Consejo de Dirección del referido Colegio se reunió con el fin de estudiar y baremar las solicitudes por cada uno de los niveles, ordenada de mayor a menor, de acuerdo con los criterios de la Orden Ministerial de 14 de agosto de 1973, que regula las condiciones para la concesión de ingreso del alumnado en Centros estatales de cualquier nivel educativo, excepto los universitarios. En función de la capacidad de los

centros y de las vacantes habidas en cada nivel, son matriculados en junio un número determinado, quedando el resto en orden descendente en expectativa de plazas y procediéndose a su matriculación en el momento en que se produce alguna baja.

— Que la referida niña ocupó en la lista de 2.º nivel el lugar diez; siendo matriculados en junio hasta el número seis. Posteriormente se produjeron bajas en los tres grupos de segundo nivel existentes, quedando, por tanto, la mencionada alumna matriculada en el colegio al iniciarse el curso, con lo que la pretensión de la promovente se había resuelto positivamente.

c) Educación especial

a) Dificultades de escolarización

Queja número 1.083

Un padre de niño minusválido psíquico profundo, exponía las dificultades que se le presentaban para escolarizar a su hijo en un Colegio Público o en un Centro de Educación Especial, manifestando que todas las solicitudes para la obtención de una plaza le habían sido denegadas, en base a que en un Colegio Público no se le podía atender adecuadamente mientras que en Educación Especial la denegación se fundamentaba en que la demanda era superior al número de plazas disponible, efectuándose una selección rigurosa, atendiendo a diversos criterios. En consecuencia, nos manifestaba que la única posibilidad que tenía era escolarizar a su hijo en un centro privado; posibilidad que no podía llevar a cabo, dada su carencia de medios económicos.

Se trasladó la queja a la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma Valenciana, exponiendo el problema humano y la posible solución que podría darse. Dicho organismo comunicó a nuestra institución que, después de haber realizado el Servicio correspondiente y las oportunas gestiones, se había conseguido escolarizar al niño en un Colegio Público, en la misma localidad donde reside, en donde existe un aula de Educación Especial, con lo que la pretensión del interesado se resolvió positivamente.

b) Reconocimiento de Centro de Educación Especial

Queja número 799/85

Se dirigió a nuestra institución la «Asociación de Ayuda al Paralítico Cerebral» (ASPACE), cuya actividad se dirige a enfermos cerebrales de edades comprendidas entre uno y dieciocho años, manifestando que había solicitado de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia el reconocimiento de su Centro como colegio no estatal de Educación Especial, además de determinadas subvenciones que consideraban precisas, habiendo transcurrido un plazo de tiempo superior a un año sin que se hubiera producido respuesta.

Trasladada la queja a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia de La Rioja, este centro directivo manifestó a la institución «que en todo momento la Dirección Provincial había estado a disposición de ASPACE, a través

de la Inspección Técnica de Educación Especial».

En relación con la solicitud de ASPACE, es preciso tener en cuenta que la normativa vigente, constituida por la Circular de fecha 8 de marzo de 1982, que regula la apertura de centros privados, establece como criterio general que, en tanto sea posible, el alumnado disminuido se integre en la estructura educativa ordinaria, reservándose la especial para supuestos de absoluta necesidad, siendo éste el criterio que predomina en la Ley de Integración Social de Minusválidos, de 7 de abril de 1982.

Añadía que en la Comunidad Autónoma de La Rioja, se hallaba en funcionamiento el centro público de Educación Especial «Marqués de Vallejo», con capacidad de 200 plazas; y que, dado que el Centro de ASPACE únicamente disponía de 13 alumnos disminuidos, se la había ofrecido su integración en dicho centro público, o bien de no considerarse admisible esta alternativa, una concesión de uso de una de las dependencias del centro público en el que, por otra parte, existían vacantes, y a tal efecto, no había solicitado de la Subdirección General de Educación Especial la autorización oficial para la posibilidad de la alternativa que ASPACE eligiera.

En consecuencia, nuestra institución se dirigió a dicho centro directivo para conocer su criterio sobre el problema planteado a ASPACE; y dicho centro manifestó que no existía inconveniente alguno para que se llevara a efecto una de dichas alternativas. Sólo que, con carácter previo, debía resolverse la Situación laboral del personal técnico que prestaba servicios en el centro de ASPACE, a cuyo efecto debían participar en el concurso que debía convocarse.

Entre tanto, a través de la Dirección Provincial de La Rioja, se ofrecieron a ASPACE los servicios del equipo multiprofesional para el estudio y orientación de los disminuidos acogidos en su centro.

Nuestra Institución efectuará un seguimiento para verificar, cuando se produzca, la solución definitiva del problema que afecta a este centro de Educación Especial.

d) Equipamiento escolar

Queja número 15.109

Una Asociación de Padres de Alumnos de un Instituto de Formación Profesional de la Comunidad Valenciana, manifestó que el centro entró en funcionamiento en el curso 1983-84 con un equipamiento insuficiente, en especial de material didáctico y de elementos indispensables para la realización de prácticas. Consideraban que tales carencias podían afectar a la formación de sus hijos, al no adquirir los niveles mínimos de capacitación y de aprendizaje.

Se trasladó la queja a la Consejería de Educación de la Comunidad Valenciana, la cual envió la siguiente información en relación con el centro de referencia:

a) Dicho Centro o Escuela entró en funcionamiento en el curso 1983-84, primero en el que la Comunidad tuvo competencias en materia educativa, razón por la que no fue posible, con los presupuestos transferidos, equilibrar todas las deficiencias existentes antes de la fecha de transferencia.

b) Durante el curso 1984-85, dicho centro matriculó a 225 alumnos. La Situación deficitaria en material docente no

podía ser resuelto por la razón aludida, pero, no obstante, se dispuso de un crédito especial de 300.000 pesetas destinado a la compra de los elementos indispensables para la realización de prácticas de los alumnos de electrónica.

Las quejas por deficiencia de material persistieron, pero dicho Centro no estableció una periorización de sus necesidades y, así, en lugar de invertir el crédito citado en la compra de material didáctico, lo empleó en la adquisición de medios audiovisuales, que representaban una necesidad menor, en relación al material que verdaderamente resultaba preciso a las necesidades del Centro.

Durante el presente curso, resueltas ya las situaciones más críticas entre los Institutos de Formación Profesional de la Comunidad, al citado Centro le han sido adjudicados dos módulos de material didáctico. Uno de primer grado de Electrónica y otro de segundo grado de Administrativo, estando previsto su distribución para finales de enero o durante el mes de febrero.

Con esta dotación, según indicaba el Servicio de Formación Profesional de dicha Consejería, el Instituto de Formación Profesional de referencia completaría sus necesidades de material docente para el baremo actual de alumnos, que asciende a un total de 667.

Esta institución mantendrá un seguimiento sobre la cuestión planteada y así se lo ha comunicado a la Asociación de Padres de Alumnos.

B) Enseñanza Universitaria

a) Becas y ayudas al estudio

Queja número 7.506

Dos estudiantes universitarios nos manifestaron que solicitaron becas para el curso académico 1985-86, y deseaban que recayera resolución de la Dirección General de Promoción Educativa, para iniciar sus estudios ya que carecían de medios económicos.

Por otra parte, en el supuesto de que les fueran adjudicadas las mencionadas ayudas, desearían conocer si éstas las habían de percibir durante el curso o finalizado el mismo, dado que si dichas ayudas les eran abonadas a finales de curso, no podían iniciar el mismo por carecer de medios económicos. Por ello, solicitaban que nuestra Institución les informara sobre tales extremos, para conocer cuándo habían de percibir dichas ayudas, y así poder o no iniciar sus estudios.

Se trasladó la queja a la Dirección General de Promoción Educativa exponiendo tales extremos, y comunicó que ambos alumnos estaban relacionados en los listados de pago de fecha 20 de diciembre de 1985, con una dotación de 123.000 pesetas cada uno de ellos, por lo que se les ingresaría dicha cantidad en sus respectivas cuentas corrientes en muy breves fechas, resolviéndose así, de manera positiva, la pretensión de los interesados.

Queja número 15.502

Una alumna de la Facultad de Letras, especialidad de Historia Contemporánea, manifestó que le fue concedida una

Ayuda al Estudio para el curso académico 1983-84, por el extinguido Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, por una cuantía de 100.000 pesetas.

Aproximadamente un año después formuló queja exponiendo que aún no había percibido cantidad alguna de la citada ayuda tras efectuar diversas reclamaciones entre los organismos correspondientes y consideraba que la dilación era excesiva, dado el tiempo transcurrido desde que finalizó el curso 1983-84.

Se trasladó la queja a la Dirección General de Promoción de Estudiante, la cual procedió a agilizar los trámites precisos, de modo que en el mes de diciembre de 1985 le fue ingresada en una entidad bancaria el importe de la beca.

b) Acceso a la Universidad

Quejas número 14.783, 16.054 y 16.268

Un aspirante a ingreso en un centro de la Universidad Politécnica manifestaba su disconformidad con la resolución del Rectorado, por la que se le adjudicó plaza en un centro — Escuela Universitaria—, que eligió en tercera opción, mientras que había sido admitidos aspirantes, con igual puntuación a la suya, 5,7, en un centro, Escuela Técnica Superior, que eligió en segunda opción, por lo que consideraba que había sido objeto de un trato discriminatorio.

Nuestra institución efectuó una investigación en el Rectorado de la Universidad Politécnica, el cual reconoció en principio, que, dado el número de solicitudes, era muy posible que existiesen errores en las listas de admisión, y serían subsanados a medida que se resolviesen los recursos interpuestos por los alumnos.

En lo relativo al problema del alumno, una vez comprobados por el Rectorado los datos contenidos en el escrito que nos formuló, resolvió admitirlo en el centro solicitado, firmando la credencial por la que se podía matricular.

e) Traslados de expedientes académicos

Un alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma manifestó que contra la resolución del Rectorado de la Universidad Politécnica, que le denegó su petición de traslado de expediente, interpuso recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, resolviendo, con fecha 21 de junio de 1985, estimar el citado recurso. Dadas las fechas en que se estimó el recurso, el curso académico de hecho había concluido, por lo que el promovente decidió solicitar a la Universidad Politécnica que se le reservase la plaza para el próximo curso 1985-1986, solicitud que le fue denegada, en orden a que la resolución del recurso tenía, únicamente, efectos para el curso 1984-85.

Nuestra Institución admitió la queja, considerando la dilación en la resolución del recurso de alzada, a la que era ajeno el interesado, y, por otra parte, por lo dispuesto en el apartado tres del artículo único del Real Decreto ley 8/76, que preceptúa que «los alumnos del primer curso que en las convocatorias de junio y septiembre no hayan aprobado ninguna asignatura, sin que haya causa que justifique su incomparencia a examen, no podrán proseguir los estudios en

la Facultad o Escuela en que hubiesen estado matriculados». Considerando que el promovente debería efectuar su matrícula a finales de junio, se admitía la posibilidad que tanto en la convocatoria de junio como en la de septiembre no aprobase ninguna asignatura, con lo cual debería abandonar los estudios, según manifestaba, más acorde con su vocación, en base a la norma citada.

Sobre estos dos hechos (fecha de resolución del recurso de alzada y la limitación del citado Real Decreto-ley), nuestra Institución planteó el problema al Rectorado de la Politécnica, el cual, tras revisar el correspondiente expediente, resolvió, dadas las fechas en que se estimó el recurso, matricular al alumno en el curso académico 1985-86, resolviéndose así el problema satisfactoriamente.

Quejas número 1.990, 2.809, 7.295 y 15.908

Unos estudiantes de la Universidad Politécnica de Madrid nos expusieron que al no superar el primer curso de carrera en una Escuela Técnica Superior en la misma Universidad, solicitaron, en el plazo establecido, traslado de expediente académico a una Escuela Universitaria dependiente de la Universidad Politécnica, siéndole desestimados dichos traslados por no haber plazas vacantes en dicho centro.

Se trasladó la queja al Rectorado competente, el cual nos comunicó que revisados los correspondientes expedientes, había procedido a atender positivamente las solicitudes de traslado, a la vista de las vacantes causadas en el centro para el que se habían solicitado.

d) Tasas académicas.

Queja número 6.615

Un alumno de una Escuela Técnica de la Universidad Politécnica de Madrid nos manifestó que habiendo agotado las convocatorias establecidas en una asignatura del Plan de Estudios en el curso 1984-85 efectuó la matrícula de segundo curso, abonando el importe de las tasas académicas.

Posteriormente, la Dirección de la Escuela, revisado su expediente, le notificó que había agotado el máximo de convocatorias en la asignatura, por lo que debería abandonar el Centro y solicitar convocatoria de gracia en otro Centro de distinta Universidad, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto-ley 8/76, de 16 de julio. Exponía que desconocía tal norma y que al efectuar la matrícula se le debería haber informado, por ello había reclamado la devolución de las tasas académicas abonadas.

Se trasladó la queja al Rectorado de referencia, el cual nos comunicó que estudiado el expediente del alumno, había resuelto reintegrar el importe de las tasas académicas en atención a considerar conforme a Derecho las alegaciones del reclamante.

2.1.2. Aspectos procedimentales de la Administración Educativa

a) Tramitación y expedición de títulos

Queja número 1.684

Titulado en Formación Profesional de 2.º Grado, especialidad de Automoción, nos manifestó que habiendo solicitado los títulos de Formación Profesional de 1.º y 2.º Grado, previo el pago de las correspondientes tasas administrativas, se le expidió el título correspondiente a Formación Profesional de 2.º Grado, con la denominación de «Técnico Especialista en Máquinas y Herramientas» en vez de «Técnico Especialista en Automoción».

En sucesivas ocasiones, se había dirigido a la Secretaría del Instituto Politécnico donde efectuó sus estudios, para que dicho error fuera subsanado por la denominación en la que es especialista, sin resultado positivo.

En cuando al título de Formación Profesional de 1.º Grado, el citado Centro le indicaba que no era necesario su expedición, dado que tiene la titulación de 2.º Grado; pero consideraba que tal resolución no se ajustaba a Derecho por cuanto que el artículo 42.2 de la Ley General de Educación reconoce la titulación en este Grado; por otra parte, nos manifestaba que, en su día abonó las tasas administrativas para la obtención del citado título.

Se trasladó la queja a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia componente, exponiendo el derecho que asistía al promovente a obtener sus títulos, de acuerdo con los estudios realizados. Dicho centro directivo nos comunicó que a través del Servicio de Coordinación Provincial de Formación Profesional se había dado traslado de una copia del escrito del Defensor al Instituto de Formación Profesional de referencia, el cual ha iniciado los trámites necesarios para la expedición del título de Formación Profesional de 1.º Grado y la rectificación del de Formación Profesional de 2.º Grado, resolviéndose así, de un modo satisfactorio, el problema planteado por el promovente.

De igual contenido se han formulado otras muchas quejas, que han recibido similar tratamiento.

Queja número 8.545

Un maestro industrial manifestó que con fecha 7 de abril de 1970, solicitó, previo pago de las tasas administrativas, su título académico, siendo así que en la actualidad, quince años después, aun no le había sido expedido dicho título.

Se trasladó la queja a la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia, la actual comunicó que la Escuela de Maestría Industrial de Madrid, actualmente Instituto Politécnico de Formación Profesional, envió el expediente del compareciente a la entonces Sección de Títulos el 27 de septiembre de 1974, y encontrando correcto el mismo, se procedió a Su registro y se remitió a la citada Escuela el 23 de Octubre del mismo año. Desde entonces el título se encontraba en el Centro como otros muchos más a la espera de que, los interesados pudieran recogerlos.

Tal extremo se le notificó al interesado, quien comunicó posteriormente a nuestra institución que ya disponía de su título.

Queja número 8.958

Un emigrante en la República Federal de Alemania, formuló queja, manifestando su desacuerdo por ser excluido del concurso-oposición para proveer plazas de profesores agregados de Escuelas Oficiales de Idiomas, a causa de que presentó el número de Pasaporte en vez del número del Documento Nacional de Identidad.

Dada la urgencia del tema, nuestra Institución planteó a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia el grave problema planteado por el promovente; y dicha Dirección dictó Resolución de 17 de junio de 1985, subsanando la no inclusión en la lista de aspirantes admitidos.

2.1.3. Régimen de la Función Pública Docente

a) Concurso de traslados

Queja número 9.341

Compareció ante esta institución un grupo de Profesores de Enseñanza General Básica y Bachillerato, manifestando que las resoluciones de los concursos de traslados de 5 y 15 de junio de 1985, no se ajustaban a lo preceptuado en la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en cuyo artículo 26, apartados 2 y 3, se determinaba el derecho a participar en los concursos de traslados que a nivel nacional para cubrir vacantes y, además, participar también en los concursos de traslados que convoquen otras Comunidades Autónomas con plenas competencias en materia de educación distintas de las de destino. Al convocar dichos concursos, las Comunidades deberán reservar un tercio de las plazas para funcionarios transferidos o trasladados a otras Comunidades.

Manifestaban que el Ministerio de Educación y Ciencia y las Comunidades Autónomas con plenas competencias en Educación han interpretado esta norma de manera restrictiva, de tal modo que, la Orden de 5 de diciembre de 1984, reguladora de los concursos de traslados de Cuerpos docentes de enseñanza no universitaria, sólo les permitía concursar al tercio de reserva y no a la totalidad de las plazas convocadas, considerando que la restricción conculcaba principios contenidos en nuestro ordenamiento constitucional, tal como el de la igualdad, de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139 de la Constitución Española), de igualdad de acceso y cargos públicos (artículo 23.2) y sobre mérito y capacidad (artículo 103.3).

Dadas las fechas de las resoluciones y la proximidad del curso académico 1985-86, por nuestra Institución se mantuvo una serie de consultas con la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia, significando dicho organismo que el problema estaba en estudio por la Asesoría Jurídica del Departamento. No obstante, se dio traslado de dicha queja manifestando la citada Dirección General, que ya se había conseguido una solución favorable a los intereses de los promoventes, en el sentido de que todos los concursantes que hubieran podido sentirse afectados o discriminados con respecto a otros concursantes en la adjudicación definitiva de los destinos en los concursos de traslados de los Cuerpos citados, podían interponer el Recurso de reposición que establece las disposiciones

vigentes para hacer valer sus derechos, y que expresamente mencionaban las Resoluciones de 5 y 15 de julio.

De hecho, la gran mayoría de los Profesores afectados han interpuesto tal Recurso, y, la Administración educativa una vez examinados individualmente cada recurso y comprobado su mejor derecho con arreglo a su mayor puntuación, a obtener destino definitivo en una determinada localidad, ha procedido a estimar la pretensión de los recurrentes. Los concursos convocados con posterioridad a la tramitación de esta queja, se adecuan a lo preceptuado en la Ley reguladora del Proceso Autonómico. De este mismo tenor se han formulado numerosas quejas, que han recibido similar tratamiento.

b) Reconocimiento de servicios previos prestados a la Administración

Queja número 1.255

Una Profesora Agregada de Bachillerato manifestó, que con fecha 13 de octubre de 1982, solicitó le fueran reconocidos los servicios previos prestados a la Administración, a efectos de trienios, en virtud de lo establecido en la Ley 70/1978, de 26 de Diciembre y Real Decreto 1461/82, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación para la referida Ley.

Con fecha 20 de abril de 1983 le notifica la Dirección Provincial de Madrid, que la documentación presentada era incompleta debiendo aportar diversos documentos. Con fecha 25 de mayo, la interesada presentó los documentos requeridos.

El 7 de febrero de 1985 formuló queja ante esta Institución, ante la excesiva demora en la resolución de su expediente; queja de la que se dio traslado a la Dirección Provincial competente. la cual procedió a agilizar los trámites pendientes, de modo que, en breve plazo, se procedió al reconocimiento de los servicios previos de la interesada.

2.2. Casos en los que de la investigación practicada, se ha comprobado la correcta actuación de la Administración

2.2.1. Enseñanza no universitaria

a) Escolarización

Queja número 884

Una madre de un alumno de Educación General Básica, nos manifestó que su hijo fue expulsado de un Colegio Público por el Director del mismo sin mediar explicación alguna sobre las causas de la expulsión. Estudiada la queja, se consideró que en la expulsión existía irregularidad, dado que se había incumplido lo establecido en el artículo 39.3 de la Ley 5/80, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.

Se trasladó la queja a la Consejería de Educación y Cultura de una Comunidad Autónoma con plenas competencias en materia de educación que, en breve plazo de tiempo, manifestando lo siguiente:

«El alumno de referencia, nacido el 10 de diciembre de

1970, terminó su período de escolarización obligatoria en el curso 1983-84, estando escolarizado, por tanto, durante ocho años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.2 de la Ley 14/70, de 4 de agosto.

No se le concedió la prolongación de la escolaridad por entender que no se daban los supuestos del artículo 9 de la Orden de 25 de abril de 1975, sobre promoción de curso de EGB y obtención del Título de Graduado Escolar, y por entender que el citado alumno necesitaba Otro tipo de escolarización previo el informe correspondiente del Equipo de Apoyo Psico-pedagógico el cual efectuó valoración del mismo en fecha de 6 de junio de 1985.

Efectuada la valoración antes reseñada, la Inspección de Enseñanzas Básicas de la Delegación Provincial de Orense, efectuó las gestiones necesarias en orden a escolarizar al citado alumno.

Quejas números 7.527, 7.528, 7.529 y 10.116

Una Asociación de Padres de Alumnos de un Conservatorio Profesional de Música Municipal, nos manifestó que dicho Centro Académico ha quedado clausurado a causa de que en el presente curso académico 1985-86, ha entrado en funcionamiento un nuevo Conservatorio Oficial de Música. Consideraban que el nuevo Centro, se había planificado con una insuficiente capacidad para atender a toda la demanda de Enseñanza musical de la ciudad y de su área de influencia, lo cual supone que muchos alumnos en el presente curso académico quedarán sin plaza.

Ante los hechos descritos, nuestra Institución se dirigió al Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia, el cual informó que el Consejo de Ministros, en su reunión del día 31 de del pasado mes de julio, acordó la creación en Zaragoza de un Conservatorio Profesional de Música de carácter estatal. Dicha creación fue consecuencia, tanto de las necesidades educativas de Zaragoza, como de las reiteradas peticiones formuladas por las Instituciones Públicas de Aragón, particularmente el Ayuntamiento de Zaragoza y la Diputación General, peticiones que fueron elevadas al Ministerio por la Dirección Provincial del Departamento en Zaragoza, de acuerdo con la Delegación del Gobierno en la misma capital.

Previamente a la creación del Conservatorio Estatal se estableció un Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el cual el Ayuntamiento cedía el inmueble para ubicación del Conservatorio, la Dirección General se ocupaba de su equipamiento y el Ministerio de Educación y Ciencia ha dotado una plantilla de treinta y dos profesores.

El número de profesores acordado por el Ministerio de Educación y Ciencia es superior al del anterior Conservatorio existente en Zaragoza, así como el horario de clases a impartir es igualmente superior al que se venía impartiendo, de lo cual se deriva una mejor y más amplia atención al alumnado.

El recién creado Conservatorio Estatal de Zaragoza ha admitido, en este primer curso de su funcionamiento, todas las inscripciones de matrícula, sin exclusión alguna, de los alumnos de los grados elemental y profesional que venían cursando estudios en el anterior Conservatorio de Zaragoza.

En consideración a que las solicitudes de ingreso en el nuevo Conservatorio han sido admitidas, se estima que la pretensión de los promoventes se ha resuelto satisfactoriamente.

b) Normalización escolar

Queja número 38

Un padre de un alumno de EGB, nos manifestó su disconformidad con la Orden de 13 de noviembre de 1984, reguladora de la situación académica de los alumnos de Educación General Básica adelantados de curso, dado que solamente afectaba a los alumnos que estudiaban séptimo y octavo curso de Educación General Básica. Asimismo, consideraba que el apartado 2.º de la citada norma era discriminatorio dado que no afectaba a los alumnos que estudiaban cursos inferiores a séptimo.

Se trasladó la queja a la Dirección General de Educación Básica, la cual expuso que «los efectos de la Orden Ministerial de 13 de noviembre de 1984 solamente podrán recaer en los alumnos de 7.º y 8.º curso que van adelantados por la edad, es decir, aquellos que nacieron en el año 1972 y 1971, respectivamente y que realizaran los estudios de EGB con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 69/1981, de 9 de enero, de Ordenación de la EGB y fijación de las enseñanzas mínimas del Ciclo Inicial; y Real Decreto 710/1982 de 12 de febrero por el que se fijan las enseñanzas mínimas para el ciclo medio.

«A los alumnos nacidos a partir de 1973, no les ampara la citada Orden, al entrar en vigor los citados Reales Decretos que estructuran la EGB en ciclos y fijan las enseñanzas mínimas para el Ciclo inicial y medio, estableciendo en sus artículos 7.º y 6.º, respectivamente, la imposibilidad de superar estos ciclos antes de la edad perceptiva, siguiendo aquellos alumnos que superaron estas enseñanzas antes de la edad correspondiente, programas de desarrollo para el cultivo y aprovechamiento máximo de sus capacidades.

De esta respuesta pudo deducirse que la Dirección General de Educación Básica había actuado con total sometimiento a lo establecido en la normativa reguladora de la problemática que afectaba al interesado. Por ello, nuestra Institución únicamente pudo manifestarlo así al promovente, significándole, no obstante, aquellas orientaciones que se consideraban más oportunas en relación a la situación concreta de sus hijos.

De igual contenido se han formulado otras quejas, que han recibido similar tratamiento.

2.2.2. Enseñanza Universitaria

a) Acceso a Centro Universitario

Queja número 1.020

Un alumno, aspirante a ingreso en la Facultad de Veterinaria de la Universidad Complutense, manifestó su disconformidad con la resolución del Rectorado por la que le denegaban el traslado de expediente académico y, por consiguiente, el acceso a la Facultad de Veterinaria debido a la carencia de medios materiales y de plazas en dicho centro.

Se trasladó la queja a la Secretaria de Estado de Universidades e Investigación, la cual nos manifestó lo siguiente:

«Las solicitudes de admisión en la Facultad de Veterinaria de la Universidad Complutense superaron la capacidad docente del citado centro, por lo que fue necesario atender tales solicitudes según un orden, y a tal efecto se aplicó como criterio de valoración la nota media de selectividad de los alumnos.

Posteriormente, y habida cuenta de las bajas reales producidas en la matriculación de dicha Facultad, se admitió por vía de recurso a quienes poseían las calificaciones de 5,8 y 5,7 puntos, rebajándose así en dos décimas el criterio establecido por la Universidad Complutense para el ingreso en su Facultad de Veterinaria, que era de 5,9 puntos.

«Al proceder de este modo, ni la Universidad ni el Ministerio de Educación y Ciencia han establecido ni aplicado un sistema de “numerus clausus”, sino que, al amparo del artículo 36.2 de la Ley General de Educación, en vigor en el momento en que se produjo el supuesto planteado, ha sido preciso acudir al criterio objetivo de valoración que ha quedado expuesto para la admisión con el fin de garantizar un mínimo de eficacia en la atención docente, dado que no puede pretenderse que los centros tengan una capacidad ilimitada, cualquiera que sea el número de solicitudes. Ello concuerda con lo previsto en el artículo 125 de la Ley General de Educación, que condiciona la elección de centro docente al hecho de que existan plazas disponibles en el mismo.»

No obstante, el grave problema queda abierto.

b) Traslado de expediente académico

Queja número 927

Un alumno de una Facultad de Medicina, manifestó que con fecha 28 de junio de 1984, solicitó traslado de expediente académico de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma a la de la Complutense, siéndole denegado con fecha 28 de septiembre de 1984.

Contra la resolución denegatoria de traslado de expediente interpuso recurso de alzada ante la Secretaria de Estado de Universidades e Investigación con fecha 1 día octubre de 1984, sin obtener hasta el momento en que formula queja, contestación alguna por parte de la Administración.

Se trasladó la queja a la Secretaría de Estado de universidades e Investigación, que con fecha 11 de noviembre de 1985 nos comunica que el Recurso de alzada del promovente ha sido resuelto en sentido desestimatorio, en base a que el derecho de acceso a los centros universitarios está condicionado por la capacidad real de aquellos; asimismo, indica que el objeto de distribuir racionalmente el alumnado, se publicó la Orden de 17 de junio de 1982, cuyo artículo 1 “dispone que los alumnos procedentes de otros Distritos Universitarios, que deseen iniciar o continuar sus estudios en centros de Madrid, deberán dirigir sus peticiones de traslados a la Universidad de Alcalá de Henares. Sólo en el

supuesto de que en dicha Universidad no estuviesen implantadas las enseñanzas que se deseen cursar, las solicitudes se dirigirán a la Universidad Autónoma y, excepcionalmente, a la Complutense.

Dado que el alumno pretendía trasladar su expediente de la Universidad Autónoma a la Universidad Complutense para proseguir estudios en la Facultad de Medicina de esta última, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la mencionada Orden de 17 de junio de 1982, no resultaba posible acceder a lo solicitado, ya que los estudios que el interesado pretendía seguir en la Universidad Complutense se cursan en su Universidad de origen.

e) Becas y ayudas al estudio

Queja número 12.076

Un titulado en Formación Profesional de 2.º grado y aspirante a una plaza en un Centro de Enseñanzas Integradas, manifestó su disconformidad por la Resolución de la Dirección General de Enseñanzas Medias por la que se le denegaba una plaza en régimen de internado. Considerando que tal denegación no se ajustaba a su situación económica y a sus méritos académicos, formuló queja a nuestra institución que la trasladó a la Subdirección General de Centros de Enseñanzas Integradas, la cual manifestó que el aspirante a puesto escolar en Centros de Enseñanzas Integradas, participó en la Convocatoria para la cobertura de las plazas escolares vacantes en dichos Centros, hecha pública por Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1984. solicitando puesto escolar de internado para los estudios de primer curso de Ingeniería Técnica Eléctrica. Calificada su solicitud de acuerdo con los criterios previstos en la disposición citada, le correspondió la siguiente puntuación:

Nota social

Puntos

Habitantes de la localidad de residencia:	menos de 2.000
Ingresos totales familiares del año 1984 (585.300, entre 5 miembros: 117.060 pesetas)	7
Número de hijos que dependen del cabeza de familia: 3, a 0,5 puntos	1,50
TOTAL	13,50

No puntúa por orfandad, circunstancias familiares muy graves, ni por residencia en comarca de acción especial, por no concurrir en el interesado ninguna de estas circunstancias.

Nota académica

Nota media de los cursos 1.º y 2.º de Formación Profesional de 2.º Grado: 7 puntos.

Nota total

Suma de las notas Social y Académica: 20,50 puntos. El último alumno que obtuvo plaza para los estudios de Ingeniería Técnica Eléctrica tiene una puntuación de 21,66, y entre él y el aspirante que nos ocupa existen 19 alumnos con más puntuación, que no han tenido plaza.

En cada una de las fases de desarrollo de la Convocatoria se ha informado preceptivamente a los solicitantes y al interesado. Concretamente, se le remitió, además, escrito informándole expresamente de su situación con respecto a su solicitud y en relación con los demás solicitantes.

2.2.3. Función Pública Docente

a) Sistema de acceso directo para Diplomados en Educación General Básica

Queja número 5.036

Una representación de la XI Promoción de Graduados de Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica, manifestó su disconformidad con lo dispuesto en la Orden Ministerial de 29 de marzo de 1985, en cuanto que limitó a 419 plazas las destinadas al sistema de acceso directo, esto es, el 2 por ciento del total de alumnos graduados, frente al 10 por ciento que había venido aplicándose por el Ministerio de Educación y Ciencia desde que se graduó la Primera Promoción en el año 1974.

Por ello, formularon queja ante nuestra institución con las siguientes alegaciones:

— La Ley General de Educación 14/1970, de 4 de agosto, establece en su artículo 110.1, la posibilidad de acceso al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica directamente desde las Escuelas Universitarias, sin necesidad de pruebas posteriores, en los casos de expediente sobresaliente a lo largo de todos los estudios.

— El Decreto 375/1974, de 17 de febrero, desarrolló ese precepto legal, estableciendo como requisitos, la superación de la carrera con carácter continuado, sin interrupción alguna, y obtener como nota media final, una calificación equivalente a sobresaliente, sin nota de suspenso.

Considerando la profunda problemática que representaba la limitación del porcentaje en el sistema de acceso directo, nuestra Institución, además de mantener numerosos contactos con la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia, trasladó la queja a dicho centro directivo, significado la necesidad de que por el Departamento se considerara la posibilidad de mantenerse el porcentaje del 10 por ciento, dado que los alumnos de la XI Promoción habían ingresado en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica bajo unas expectativas en función de las cuales habían considerado el porcentaje del 10 por ciento como elemento propio de su promoción profesional.

Simultáneamente, las Comunidades de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Canarias y Valencia, que tienen atribuidas competencias exclusivas en materia de educación, dictaron disposiciones conservando para su territorio el

porcentaje del 10 por ciento para el sistema de acceso directo.

El Ministerio de Educación y Ciencia, en su respuesta, manifestó a nuestra institución lo siguiente:

«Desde 1974, fecha en que termina la primera promoción del Plan Experimental de las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley General de Educación, desarrollado por el Decreto 365/74, de 7 de febrero, el número de vacantes ofertadas para cubrir el sistema de acceso directo hasta la décima promoción ha sido del 10 por ciento, esto no supone de ninguna forma que la Administración esté obligada a mantener el 10 por ciento en la undécima promoción, dado que la norma expresa taxativamente que el límite máximo es el 10 por ciento pudiendo la Administración, de acuerdo con sus necesidades, convocar otro porcentaje; por otra parte considera que no quebranta la ley ni lesiona las expectativas o los derechos adquiridos de los graduados por que la Administración no viene obligada a sujetarse indefinidamente a un precedente administrativo que de seguirse en todos los casos, limitaría su libertad de acción en perjuicio del interés general.

La finalidad de esta convocatoria está en redistribuir, de manera equilibrada, las plazas que han de cubrirse por concurso-oposición y las de acceso directo, de mantenerse el 10 por ciento del acceso directo las plazas a cubrir por concurso-oposición serían mínimas, y ello podría conculcar los principios contenidos en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el Régimen General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración Pública aprobado por el Real Decreto 2223/1984, de 19 de noviembre, no menciona el acceso directo para el ingreso en la Función Pública.

En relación con el punto anterior, se convocó el acceso directo al considerar que los graduados de la XI Promoción, habían culminado sus estudios de Formación del Profesorado de EGB en el mes de junio, con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 30/1984.

El Departamento mantiene conversiones con el colectivo de alumnos y con las centrales sindicales del sector para llegar a una solución razonable, para que estos obtengan un puesto de trabajo en el presente curso escolar y puedan ingresar en la Función Pública de acuerdo con lo establecido en la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Con posterioridad, el Gobierno formuló conflicto positivo de competencias contra las disposiciones antedichas de las Comunidades Autónomas, por lo que nuestra institución debió suspender sus actuaciones en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica por la que se rige.

No obstante, en ulteriores contactos con el Ministerio de Educación y Ciencia, ha podido verificarse que este Departamento tiene en preparación un Proyecto de Disposición por el que, si bien suprime el sistema de acceso directo como forma de acceder al Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, sin embargo, para los diplomados componentes de la XI Promoción, prevé la exención de determinados ejercicios de las pruebas selectivas, aplicando

las calificaciones que se deduzcan de los expedientes académicos, en sustitución de las calificaciones que hubieran obtenido de haber realizado dichos ejercicios.

Asimismo, en la actualidad, un elevado número de dichos Diplomados de la XI Promoción se hallan prestando servicios como interinos en centros públicos.

Estas medidas coinciden en buena parte con las que en los antedichos contactos se mantuvieron con la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia y se han venido sugiriendo como alternativa a considerar, en el supuesto de supresión del acceso directo.

2.3.1. Casos en los que la Administración no ha respondido (Administraciones morosas)

A diferencia de lo que ha acontecido en años anteriores, las quejas formuladas en 1985 conteniendo pretensiones que han debido trasladarse a la Administración competente, han motivado, en general, respuesta a tiempo del órgano administrativo afectado.

Los requerimientos a la Administración, al efecto de que remitieran el preceptivo informe como consecuencia del traslado de una queja realizadas en 1985, corresponden a quejas formuladas en 1984, y que se expresan en los cuadros siguientes:

CUADRO 1

Quejas respecto de las cuales ha respondido la Administración únicamente a consecuencia de requerimientos

Organismos	Número de queja
Consejero Educación Generalitat Valenciana	1.857/84
Consejería Cultura. Junta Andalucía	3.536/84
Secretario General Técnico. Ministerio de Educación	4.601/84
Dirección General de Enseñanza Universitaria. MEC	4.662/84
Presidente del INAPE. Ministerio de Educación	9.619/84
Delegado Prov. Educación Pontevedra, Xunta Galicia	11.804/84
Secretario General Técnico. Ministerio de Educación	12.121/84
Director Provincial Educación Madrid. MEC	12.326/84
Director Provincial Educación Madrid. MEC	12.351/84
Rector Universidad Santiago de Compostela	12.520/84
Director Provincial Educación Madrid. MEC	13.671/84
Rector Universidad Córdoba	15.826/84
Rector Universidad Complutense Madrid	21.415/84

CUADRO 2

Quejas reiteradas a las Administraciones Educativas y que no han recibido respuesta

Organismos	Número de queja
Dirección Provincial de León del MEC	2.013/84
Consejería Educación Junta de Andalucía	11.813/84
Consejería de Educación del Gobierno Vasco	11.874/84
Consejería de Educación Xunta de Galicia	15.113/84
Rector de la Universidad del País Vasco	18.934/84
Rector de la Universidad Complutense de Madrid	22.084/84
Delegado Educación Jaén de la Junta de Andalucía	22.305/84
Consejero de Educación de la Junta de Andalucía	22.868/84

2.3.2. Casos en los que la respuesta de la Administración ha motivado la remisión por el Defensor del Pueblo, de un «Recordatorio de deberes legales»

Convocatoria de pruebas selectivas fuera de plazo

Queja número 7.175/85

Un grupo de aspirantes a ingreso en el Cuerpo Facultativo de Conservadores de Museos formuló queja ante nuestra institución, manifestando su disconformidad en relación a la fecha de la Orden de Convocatoria de las pruebas selectivas para ingreso en dicho Cuerpo, por cuanto que disponiendo el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas para la Reforma de la Función Pública, así como el artículo 14 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado que las convocatorias deberán publicarse de acuerdo con la Oferta Pública de Empleo, en el primer trimestre de cada año natural, la referida resolución es de fecha 9 de abril de 1985, habiéndose publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 24 del mismo mes. Por ello, entienden que la convocatoria se ha publicado conculcando dicho plazo legal.

Se trasladó la queja al centro directivo afectado, Subsecretaría del Ministerio de Cultura, la cual respondió en el sentido de que el retraso de nueve días de convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Facultativo de Conservadores de Museos, cuando se han cumplido todas y cada una del resto de las circunstancias contempladas, tanto en la Ley 30/1984, de 19 de diciembre, no se estima sustantivo el retraso que se denuncia.

Considerando que esta respuesta implicaba el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 30/1984, así como del artículo 14 del Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, esta Institución se dirigió al Centro Directivo de referencia formulándole un recordatorio del deber legal que asiste a todos los organismos públicos, de cumplir la ley sin que la observancia de la misma pueda en absoluto medirse por un criterio temporal.

Por esta Institución se va a llegar un riguroso seguimiento de la puntualidad en cuanto a la convocatoria de pruebas selectivas para que éstas se produzcan en tiempo y forma, según las previsiones al efecto de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

2.3.3. Cultura y Deportes

a) Abono de derechos de autor

Queja número 11.906/84

En su condición de Presidente de una Sociedad de Cultura y Recreo de la Comunidad Autónoma de Canarias

manifestó a esta institución que formuló escrito al Ministerio de Cultura solicitando información sobre la legalidad de la exigencia por parte de la Sociedad General de Autores de España (SGAE) por la utilización de medios audiovisuales en su sede, en concepto de derechos de autor.

Dado que, había transcurrido más de un año sin recibir respuesta de dicho Departamento formuló queja ante nuestra Institución por dicha causa, que fue objeto de traslado a dicho Ministerio, el cual, manifestó al Defensor que la protección dispensada a las obras de propiedad intelectual está basada en los artículos 19 y 20 de la Ley de Propiedad Intelectual, así como en los artículos 61, 62 y 117 de su Reglamento, sin que pueda considerarse a la Sociedad promovente entre las excepciones propuestas en dicha normativa, por lo que, en efecto, se hallaba legalmente obligada a efectuar el abono de derechos de autor exigido.

b) Indemnizaciones por derechos de formación en supuestos de deportistas no vinculados a Clubs

Queja número 16.681/85

El firmante al dirigirse a la Institución nos expresa la especial situación por la que pasaba su hijo menor de edad, jugador de baloncesto en las competiciones oficiales en la temporada 1984-85 con ficha a favor de un Club de la capital. Finalizado el período de vigencia de la licencia por tal club y al intentar causar alta como jugador federado en otro club, en el momento de tramitar la licencia por este último se vio sorprendido por la necesidad de efectuar un desembolso económico por un importe de 70.000 pesetas y ello en razón a la llamada «compensación económica por trabajos de formación. La base legal que justificaba tal petición venía recogida en los Estatutos de la Federación Madrileña de Baloncesto, así como las normas reguladoras de las bases de competición.

Al no estar conforme el promovente de la queja contra tal decisión federativa y al estimar que la misma no estaba ajustada a los principios esenciales de derecho en relación con la libertad de la persona, emprendió un largo camino de recursos primero ante la propia Federación Madrileña de Baloncesto y luego ante la Nacional al ser desestimada la pretensión en primera instancia.

Al recibir la queja en nuestra Institución y después de un detenido estudio de la misma se dio traslado al Consejo

Superior de Deportes por entender que tales normas federativas limitaban, no sólo al derecho de asociación que el artículo 22 de la Constitución regula como fundamental de la persona, sino también al derecho de libertad o igualdad que el artículo 9 del Texto Constitucional reconoce como garantía para todo administrativo y como imperativo ineludible de la actuación de los poderes públicos.

e) Limitaciones al ejercicio de la actividad de entrenador deportivo

Queja número 21.806/84

Un entrenador de boxeo se dirigió a la institución en 1984 formulando queja, relativa a la Resolución del Ayuntamiento de Oviedo denegándole el ejercicio de su función en el Palacio de Deportes de dicha ciudad. Consideraba que la disposición municipal perjudicaba los intereses del alumnado que entrena de un modo desinteresado.

Nuestra Institución consideró en principio la necesidad de iniciar actuaciones en orden a la tutela de los derechos del promovente. No obstante, al haberse planteado un procedimiento judicial, como consecuencia de la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Ayuntamiento, tuvimos que suspender las actuaciones a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 de nuestra Ley Orgánica reguladora.

Sin embargo, habiendo transcurrido un plazo superior a un año, se va a proceder a un seguimiento de la situación creada como consecuencia de la sentencia recaída, para garantizar, en la medida que sea posible, la defensa de los intereses del promovente.

d) Un supuesto de intrusismo profesional

Queja número 2.726/85

Compareció ante esta Institución el Presidente de la Asociación de Gimnasios y Clubs Deportivos de una Comunidad Autónoma con plenas competencias en materia de cultura, denunciando la existencia de polideportivos, gimnasios y clubs deportivos, en donde se imparten clases de gimnasia con profesorado sin la titulación adecuada; tal situación podría conculcar lo preceptuado en el Real Decreto 2957/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Profesores de Educación Física.

Se trasladó la queja a la Consejería de Cultura de la Comunidad Autónoma competente, con el fin de comprobar las alegaciones aducidas por el promovente considerando la gravedad que la situación descrita comporta para los profesionales que ejerzan su función en el ámbito de la normativa vigente.

Actualmente, se está a la espera de la respuesta del citado centro directivo.

3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984

3.1. Seguimiento de la tramitación de quejas correspondientes a 1983

3.1.1. Reconocimiento de antigüedad en el Cuerpo de Profesores de EGB

Queja número 14.947/83

En relación con la situación de un número determinado de funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB, se formuló una recomendación referida al reconocimiento de la antigüedad en el Cuerpo de aquellas funcionarias que, como consecuencia de haber contraído matrimonio, fueron declaradas en la Situación administrativa de excedencia voluntaria especial prevista en el Decreto de 11 de agosto de 1953, que modifica diversos preceptos del Estatuto del Magisterio de 24 de octubre de 1947.

Dicha recomendación se refería a la posibilidad de que por dicho Ministerio, realizados los estudios pertinentes, se procediera a la elaboración y puesta en vigor de una normativa que reconociera, a efectos de antigüedad, el tiempo en que dichas funcionarias permanecieron en la situación de excedencia, por el período comprendido entre la fecha de declaración en dicha situación administrativa, hasta el 1 de enero de 1965, en que, por entrar en vigor la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, debía entenderse tácitamente derogado el expresado Decreto de 11 de agosto de 1953.

El 25 de enero de 1985 el Ilmo. Sr. Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa remitió a esta Institución un informe recogiendo la actividad de la Administración Pública desarrollada por los distintos Departamentos Ministeriales en relación a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo. Como consecuencia de dicha recomendación, el Ministerio de Educación y Ciencia respondió en un sentido positivo, manifestando que se iniciaban los estudios dirigidos a fijar el coste económico de dicha disposición.

No obstante, en 1985 el Ministerio de Educación y Ciencia expresó una serie de matizaciones a esa inicial postura positiva, en consideración a una posible naturaleza de excedencia voluntaria, y no especial, como situación en la que fueron declaradas en su día las docentes afectadas.

Por ello, nuestra Institución ha remitido al Ministro de Educación y Ciencia las siguientes observaciones referidas a la naturaleza de la excedencia en que fueron declaradas las promoventes; y al alcance de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo a que se alude:

a) En relación con la situación de excedencia de las docentes reclamantes, resulta preciso considerar los siguientes extremos:

El Decreto de 11 de agosto de 1953 que modifica el Estatuto del Magisterio Primario establece, en efecto, dos clases de excedencia: voluntaria y forzosa. Las excedencias voluntarias, a su vez, adoptarán dos formas: ordinaria o común, la cual podrían obtener todos los funcionarios docentes del Magisterio Primario a los dos años de servicios efectivos y consecutivos en propiedad; y la excedencia voluntaria, para aquellas maestras que hubieran contraído matrimonio.

En consecuencia, esta última excedencia relativa a las maestras casadas es indudable que reviste una naturaleza especial fuera de toda duda, toda vez que, de no ser así, el legislador se hubiera limitado a tipificar única y exclusivamente la excedencia voluntaria ordinaria o común para todos los funcionarios docentes del Magisterio Primario.

Resulta evidente que el matrimonio que resultare probado actuara como complemento singularizador de esa segunda excedencia, que puede definirse perfectamente como especial, al estar condicionada por un acontecimiento distinto del resto de los requisitos inherentes a la voluntaria ordinaria o común.

Por ello, el propio Decreto comentado y la Orden de desarrollo de 14 de junio de 1954 facultaban al Ministerio de Educación Nacional para declarar de oficio en la situación de excedencia a todas las funcionarias que, tras haber contraído matrimonio, hubieran agotado todas las licencias reglamentarias y no pudieran atender la enseñanza en debida forma.

Resulta evidente que toda declaración de oficio por parte de la Administración es un acto imperativo, que excluye toda participación del administrado afectado, sin perjuicio de que, como acontece en el supuesto que nos ocupa, las docentes afectadas hubieran agotado las licencias preceptivas.

b) En cuanto a la doctrina jurisprudencial existente resulta evidente que se contrae a dos elementos: el servicio activo como exigencia para todo reconocimiento de antigüedad, junto con el criterio excluyente que para tal efecto comporta el concepto de excedencia voluntaria, relativo al servicio activo, el cual únicamente es predicable de la excedencia especial.

No obstante, a esto ha de oponerse una Resolución de la Dirección General de Enseñanza Primaria de fecha 27 de octubre de 1954, publicada en el «Boletín Oficial del Ministerio de Educación Nacional», número 45, de 22 de noviembre del mismo año, en la que se establece lo siguiente:

« En relación con la consulta formulada por la Dirección Técnica de la Mutualidad Nacional de Enseñanza Primaria, concerniente a la situación administrativa en que quedan las Maestras excedentes especiales y si se pueden considerar en activo a efectos escalonales y de categoría, esta Dirección General ha dispuesto que, de acuerdo con lo preceptuado por el número primero del artículo 121 del vigente Estatuto del Magisterio, tal y como ha sido redactado por el Decreto de 11 de agosto («B. O. E.» de 7 de septiembre de ídem) de 1953, procede considerar a las Maestras Nacionales que obtengan excedencia especial voluntaria como si estuvieran en activo a efectos escalafonales y de Categoría.

En consecuencia, si la situación de excedencia especial de las docentes casadas comportaba la consideración de servicio activo a efectos escalafonales y de categoría, resulta evidente la necesidad de reconocer todo beneficio que comporte tal situación administrativa derivada de la legislación entonces vigente.

3.1.2. Limitaciones en el proceso de selección de un Profesor Universitario

Un Profesor Ayudante de una Facultad de Ciencias se dirigió a esta institución manifestando lo siguiente:

«En el “Boletín Oficial del Estado”... en su página... y con el número..., se publica la Orden Ministerial de 21 de octubre de 1982, por la que se promociona a una serie de Profesores contratados de las distintas Universidades y que cumplen la normativa que se cita.

Una vez realizado el pertinente concurso, en mi Facultad, según baremo establecido en Junta previa, se confeccionó una lista de profesores, en la cual figura en primer lugar un profesor que incumple las normas citadas en el “B. O. E.”, por lo que presenté en su día el correspondiente recurso, que fue rechazado por la Junta de Gobierno de la Universidad sin más explicaciones, por lo que en su fecha y tiempo que correspondían presenté el debido Recurso de reposición.

Habiéndoseme expresado verbalmente por parte del equipo directivo de la Universidad (Rector, Vicerrector de Ordenación Académica, Decanos, etc.), que llevo razón pero que mi caso será denegado nuevamente por no tener una solución fácil, ya que por lo expresado por ellos relacionan esta contratación con otra habida con anterioridad, en la cual dicho profesor quedó desplazado y no le pueden quitar otra vez.

La institución trasladó la queja al Rectorado competente, el cual respondió en el sentido de reconocer formalmente cuantas alegaciones formulara el reclamante, intentando justificar su actitud en la consideración de los méritos presentados por el Profesor que fue seleccionado, entendiéndome que constituía suficiente criterio de selección, por encima de valoraciones de cualquier criterio jurídico-formal.

Considerando que el supuesto de hecho había tenido lugar como consecuencia de una normativa anterior a la fecha de publicación de la Ley de Reforma Universitaria, que consagra el principio de autonomía universitaria, la institución entendió que, dadas las características concurrentes, resultaba necesario trasladar los hechos constitutivos de la queja al conocimiento del Secretario de Estado de Universidades e Investigación, del cual se permanece a la espera de respuesta.

3.1.3. Integración en el Cuerpo de Profesores de EGB

Queja número 30.148/83

Un graduado por Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB se dirigió a esta Institución manifestando que se la había negado su acceso directo al Cuerpo de Profesores de EGB, no obstante reunir los requisitos que para dicha integración establece el Decreto de 7 de febrero de 1974 y la Orden Ministerial de 30 de junio de 1975, dictados en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 14/70, de 4 de agosto, General de Educación, referidos a la calificación de sobresaliente; carecer de suspensos a lo largo de toda la carrera y haber cursado ésta sin período de interrupción alguno.

La Institución trasladó la queja al Rectorado competente el cual, una vez estudiados los antecedentes, entendió que resultaba procedente incluir al reclamante en la

correspondiente propuesta al Ministerio de Educación y Ciencia de acceso directo.

Esta institución se ha dirigido a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación. Ciencia, instando la rápida ejecución de dicha propuesta, en orden a la inmediata integración del interesado en el Cuerpo de Profesores de EGB; pero todavía no se ha recibido respuesta.

3.2. Seguimiento de la tramitación de las quejas correspondientes al año 1984

3.2.1. Casos en los que la Administración ha admitido la pretensión

3.2.1.1. Problemas del sistema educativo español

A) Enseñanza no Universitaria

a) Becas o ayudas individualizadas al estudio

Queja número 11.810

Un alumno de primer curso de Bachillerato Unificado Polivalente, nos formuló queja, manifestando que no había percibido el importe de la beca ya otorgada por el extinguido Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, para el curso 1983-84.

La institución procedió al traslado de la queja a dicho Organismo, el cual manifestó en breve que ya se había puesto a disposición del interesado el importe de la beca.

De este mismo tenor se han formulado otras muchas quejas, que han recibido similar tratamiento.

b) Déficit de escolarización

Queja número 10.179/84

La Asociación de Padres de Alumnos de un barrio de Córdoba, denunció la carencia de puestos escolares de dicho barrio, la cual no podía ser absorbida por los demás centros existentes, lo que redundaba en una deficiente escolarización y, consecuentemente, en una ínfima calidad de enseñanza.

La queja se trasladó a la Dirección Provincial de Córdoba, la cual reconoció dicho déficit y las dificultades que conlleva para poder escolarizar convenientemente a los alumnos del citado barrio. Asimismo, indicó que se hallaba prevista la construcción de un nuevo grupo escolar, siempre que el Ayuntamiento facilitara el solar adecuado para la construcción del mismo, previsto en el programa de inversiones de 1984.

En consecuencia, se solicitó del Alcalde de Córdoba un informe sobre si había tenido lugar la entrega del citado solar.

En escrito de 2 de diciembre de 1985, el Alcalde de Córdoba manifestó que el Ayuntamiento puso a disposición de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Andalucía, un solar con superficie de 7.485 metros cuadrados, sito en la barriada de referencia, con destino a la construcción de un centro escolar, por lo que puede considerarse que el problema de escolarización exigente ha sido resuelto.

e) Error en la apreciación de los requisitos exigidos para ingreso en un Centro de Enseñanzas Integradas

Queja número 12.826

El promovente, padre de una alumna de primer curso de Bachillerato Unificado Polivalente, manifestaba su disconformidad por la resolución de la Comisión Cualificadora por la que se denegó a su hija el ingreso en un Centro de Enseñanzas Integradas, al considerar dicha Comisión que no reunía los requisitos académicos.

Estudiada la queja, entendió la Institución que dicha resolución podría adolecer de error, dado que la alumna en los cursos de 6.º, 7.º y 8.º de Educación General Básica había obtenido una calificación global de sobresaliente en cada uno de ellos.

Nuestra Institución trasladó estos extremos a la Dirección General de Promoción Educativa y Renovación Pedagógica de la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual procedió a la revisión del expediente de la interesada, con el resultado favorable, obteniendo la alumna plaza en el Centro en el curso académico 1984-85.

d) Supresión de escuelas rurales

Queja número 15,943

Miembros de la Asociación de Padres de Alumnos de varios pueblos, manifestaron su disconformidad por la supresión de las escuelas existentes en los mismos, tras la puesta en funcionamiento del Colegio Comarcal Público «Muelas del Pan», expresando las dificultades que podrían encontrar sus hijos al efectuar diariamente el traslado desde sus domicilios al centro comarcal, aludiendo además, al peligro inherente al mal estado de la carretera por donde deben circular los autobuses escolares.

Se trasladó la queja a la Dirección Provincial de Educación de Zamora, la cual manifestó que, provisionalmente, procedía a la supresión del centro comarcal, debiendo continuar profesores y alumnos en sus centros habituales.

e) Capacidad civil de una alumna

Queja número 1.404

Una alumna de una Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos manifestaba su disconformidad sobre el trato que recibían determinados alumnos que habían alcanzado la mayoría de edad, en relación a notificaciones e incidencias académicas que la Dirección del Centro dirigía a sus padres, sin tener en cuenta su condición de mayoría de edad, considerando que, por tal circunstancia ellos debían ser los destinatarios de toda notificación.

Se trasladó la queja al Director del centro, el cual comunicó que, en efecto, en el transcurso de los meses de diciembre de 1983 y enero de 1984, una vez finalizado el primer trimestre del curso escolar, por la Jefatura de Estudios se procedió a remitir a los padres de los alumnos una nota informativa sobre la asistencia y nivel académico de los

mismos, sin tener en cuenta la mayoría de edad de estos alumnos.

Sin embargo, se admitieron las reclamaciones verbales que se efectuaron ante la Jefatura de Estudios por esta causa, procediéndose, en la actualidad a notificar directamente toda información al alumnado mayor de edad.

f) Déficit de Profesorado

Queja número 6.434

El Presidente de la Asociación de Padres de Alumnos de un Instituto de Formación Profesional de la Comunidad Valenciana, manifestó que dicho centro fue inaugurado en el curso 1982-83. En el siguiente curso académico, la plantilla del profesorado era incompleta, en tanto que no fue cubierta la plaza de profesor de Educación Física y, por ello, no pudo impartirse dicha materia en el mencionado curso académico. Consideraba, por ello, que se había incumplido lo preceptuado en el artículo 42.1 de la Ley 14/1970, General de Educación, sobre Planes de Estudios de este nivel docente, así como lo establecido en el Decreto 707/1976, de 5 de marzo, regulador de la Ordenación de la Formación Profesional, en cuyos artículos 12.7 y 19.3 se determinan los objetivos de la citada materia.

En base a la normativa citada, reguladora de la obligatoriedad de la asignatura de Educación Física, elevó petición para que fuera cubierta la plaza en cuestión ante la Coordinadora Provincial de Formación Profesional así como ante los Servicios Territoriales de Educación y Dirección General de Enseñanzas Medias de la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana, sin obtener resultado positivo.

El Defensor procedió al traslado de la queja a la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana, la cual manifestó que procedería a cubrir la vacante, medida que se adoptó al iniciarse el curso 1984-85.

Queja número 10.721

El Presidente de la Asociación de Padres de Alumnos de un Colegio Público denuncia el absentismo del profesorado que, se produce en el centro, con la consiguiente pérdida de clases, considerando que puede ser un factor en la disminución de la calidad de la enseñanza, no obstante producirse la ausencia del profesorado por causa de permisos y licencias legalmente establecidas.

Se trasladó escrito a la Dirección Provincial correspondiente, la cual manifestó que la legislación vigente no contempla, por razones presupuestarias y educativas, la posibilidad de dotar un profesor de apoyo en cada centro para cubrir las sustituciones que se puedan producir. No obstante, en el supuesto del colegio de referencia, existe un profesor de apoyo para atender las sustituciones.

Asimismo, la vacante del profesor en cuestión fue ocupada al poco tiempo por otro docente nombrado al efecto, con lo que el problema se resolvió satisfactoriamente.

g) Inexistencia de profesorado en un Instituto de Bachillerato

Queja número 16.739

Un miembro de la Asociación de Padres de Alumnos de un Instituto de Bachillerato denunció que iniciado el curso 1984-85 aún no habían sido cubiertas tres plazas de profesores correspondientes a las asignaturas de Matemáticas, Inglés y Educación Física.

Se trasladó la queja a la Dirección Provincial competente, la cual manifestó que las vacantes habían sido cubiertas escasos días después de iniciado el curso escolar.

h) Construcciones escolares

La Asociación de Padres de Alumnos de un Colegio Público denuncia que dado el déficit de puestos escolares que existe en su localidad se han habilitado los espacios dedicados a laboratorios, cocinas y actividades extraescolares.

Se trasladó la queja a la Dirección Provincial competente, la cual manifestó que el problema planteado por la Asociación de Padres de Alumnos era cierto, existiendo en el centro una saturación de alumnos.

No obstante, existe en proyecto la construcción de un colegio de Educación General Básica de ocho unidades y un Instituto de Bachillerato, ambos ya en ejecución, con lo que el actual edificio de Bachillerato se transformará en un centro de Educación General Básica de 16 unidades.

Una vez puesto en funcionamiento estos centros todos los alumnos de la localidad estarán debidamente escolarizados, resolviéndose, en consecuencia, el problema en breve tiempo.

De este mismo tenor son las quejas 1.555, 10.437, 10.586, 11.326, 11.598 y 14.328 en las que se denuncian deficiencias en las instalaciones de centros públicos, manifestando no obstante, las Direcciones Provinciales competentes, que tales deficiencias se hallan en vías de solución en función de los programas de construcciones escolares en ejecución.

B) Enseñanza Universitaria

a) Acceso a la Universidad

Quejas número 14.707, 15.824, 16.529 y 16.643

Aspirantes a ingreso en diferentes centros universitarios se han dirigido a nuestra Institución manifestando que no han sido admitidos en las Facultades elegidas.

Se procedió a mantener contactos directos con los Rectorados competentes, los cuales, tras revisar los expedientes correspondientes, resolvieron admitir a los aspirantes que habían sido rechazados.

b) Traslado de expediente

Quejas número 14.402, 21.838, 22.473 y 22.897

Alumnos de diversas Facultades universitarias formulan queja manifestando que en su día, y en el plazo reglamentario, solicitaron el traslado de su expediente académico a las Universidades de Madrid por causas de

carácter laboral, cambios de residencia y por carecer las Universidades en donde estaban matriculados los estudios elegidos, siéndoles denegado por diversas causas.

Trasladadas las quejas a los respectivos Rectorados, se procedió por éstos a la revisión de dichas solicitudes, resolviendo positivamente, con lo que los traslados de expedientes pudieran efectuarse.

e) Permanencia en la Universidad

Queja número 9.963

Una alumna de una Escuela Universitaria de Formación del Profesorado nos manifestaba que habiendo agotado el número de convocatorias establecidas al efecto en la asignatura de Filosofía, correspondiente al Plan Experimental de 1971, solicitó, en su día, al Rectorado competente ampliación de convocatoria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 8/1976, de 16 de junio. Concedida dicha convocatoria extraordinaria solicitó que el examen correspondiente a dicha materia se realizase ante un Tribunal constituido por tres profesores numerarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.º de la citada norma, dado que la Escuela había nombrado un Tribunal con profesores no numerarios, irregularidad que denunciaba, debido a la existencia de profesores numerarios de asignaturas análogas al Área de Conocimiento de Filosofía. Impugnó la constitución de dicho Tribunal, y al no obtener respuesta formuló queja ante esta Institución.

El Rectorado competente, al que se dio traslado de la queja, dispuso que el Tribunal se constituyera de acuerdo con la legislación vigente, efectuándose de este modo el examen extraordinario de la alumna, que resultó aprobada.

d) Problemas de acceso a centros docentes superiores

Queja número 15.826

Un titulado, Técnico Sanitario, se dirigió a esta Institución manifestando que solicitó para los cursos académicos 1983-84 y 1984-85, para estudiar el primer curso en la Facultad de Medicina, acogiéndose para ello a lo dispuesto en el artículo único, apartado 4.º, del Real Decreto 3451/1981, de 15 de noviembre, regulador del Acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios, siéndole desestimada dicha solicitud.

Nuestra Institución trasladó la queja al Rectorado competente, el cual, tras revisar el expediente del interesado, procedió a su admisión, resolviéndose de este modo el problema planteado.

e) Problema suscitado con ocasión de exámenes finales en una Facultad Universitaria

Queja número 12.343

Los alumnos de una Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales manifestaron que solicitaron ante el Rectorado de la Universidad la formación de un tribunal para efectuar el examen final de una asignatura del Plan de Estudios, con cuyo titular, a lo largo del curso académico, habían tenido

una serie de fricciones y consideraban que la formación de dicho Tribunal podría depararles las mínimas garantías en dichos exámenes finales. El Rectorado aceptó la petición, nombrando un Tribunal que examinaría a dichos alumnos en una fecha determinada. No obstante, dicho Tribunal no pudo realizar todas las pruebas y hubo de detener su actuación, suspendiendo a los promoventes, quienes se han dirigido a esta Institución exponiéndonos el problema planteado, se estimó que tenía fundamento y se procedió a exponer al Rectorado el problema de estos alumnos.

Dicha autoridad académica, reconociendo la gravedad de la situación planteada, instó al Presidente del Tribunal de referencia a una nueva convocatoria, como consecuencia de la cual el alumnado suspendido aprobó el examen, resolviéndose de este modo la problemática suscitada.

Queja número 14.744

Los alumnos de una Facultad de Química, manifiestan que el Jefe del Departamento de la asignatura Química Física General, no reconoce las actas de los exámenes efectuadas en la convocatoria de junio, a causa de una serie de presuntas diferencias, mantenidas entre dicho Jefe de Departamento y el Profesor que impartía la asignatura.

Nuestra Institución trasladó la queja al Decanato competente, significando los perjuicios que podían seguirse de tal conflicto para el alumnado, que, no siendo responsable del mismo, no debía sufrir las consecuencias negativas que podían preverse.

La autoridad académica estudió el problema planteado, hallando una solución positiva, tanto para el profesorado, como para los alumnos implicados, que pudieron concluir el curso académico con resultados satisfactorios.

f) Becas y ayudas individualizadas al estudio

Queja número 6.360

Una diplomada en Formación Profesional de Educación General Básica, nos manifestó que se le concedió una beca por el extinguido Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, por un importe de 80.000 pesetas.

Asimismo, indicaba que solamente había percibido dos plazos de dicha ayuda, habiendo reclamado, en sucesivas ocasiones, ante diversas autoridades académicas y, por último ante el Presidente del Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante sin obtener respuesta alguna.

Se trasladó la queja al Presidente del Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, el cual manifestó que de inmediato procedía a efectuar el abono de la parte pendiente de la beca, con lo que la promovente resolvió el problema que le afectaba.

Queja número 20.6/6

El padre de una alumna de segundo curso de Formación del Profesorado de EGB, manifestó a nuestra institución que a su hija le fue concedida una beca por un importe de 100.000 pesetas, para el curso académico 1983-84, sin que, ya muy avanzado dicho curso se haya efectuado abono alguno, no

obstante haber reclamado, en sucesivas ocasiones, ante el Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad en la que cursa sus estudios.

Trasladada la queja al entonces Presidente del Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante, nos manifestó que procedía a disponer el abono de importe de la beca, resolviéndose de este modo la difícil situación originada.

3.2.1.2. Aspectos procedimentales de la Administración Educativa

a) Expedición de títulos

Queja número 15.897

Una súbdita venezolana, solicitó la expedición del título de Ingeniero Técnico Industrial, especialidad de Química, en la fecha de 5 de noviembre de 1982. El mencionado título fue remitido a la Escuela Técnica en donde cursaba sus estudios, en fecha 20 de agosto de 1984, siendo devuelto al Ministerio por el Director del Centro al observarse errores en el nombre de la titular y dado que la rectificación de dichos errores se demoraba en exceso, formuló queja ante nuestra Institución, toda vez que le resultaba imprescindible el título para desarrollar su actividad profesional en Venezuela.

Trasladada la queja a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, dicho centro directivo manifestó que subsanado el error observado en el nombre del titular, fue remitido por el Servicio de Títulos del Departamento a la Escuela Universitaria, siendo retirado por la interesada, que resolvió de este modo el grave problema profesional motivado por la dilación en serle expedido su título.

Queja número 1.280

El promovente nos manifestó que obtuvo el título de Graduado Escolar siendo empleado de una empresa, cuyo departamento de formación tenía un concierto con el CENEBA. Concluida su actividad en dicha empresa, solicitó del CENEBA que se le expidiera el título de Graduado Escolar, o, en su caso, una certificación académica en la que se acreditaran sus estudios. Dicho centro académico exigió a tal efecto, determinados antecedentes cuya aportación le era imposible, por estar en poder de la empresa antedicha, negando ésta la entrega de los mismos.

Ante esta situación, formuló queja, que nuestra Institución trasladó al CENEBA, el cual, comprendiendo la gravedad de la situación del interesado, procedió a tramitar una certificación acreditativa de la titulación, con la que pudo resolver el problema planteado.

b) Convalidaciones de estudios y títulos obtenidos en el exterior por los correspondientes españoles

Queja número 502

Un miembro de una congregación religiosa, destinado

por la Orden a la República de Argentina, obtuvo los títulos de Bachillerato Superior y Profesor de Enseñanza Elemental, cuya convalidación solicitó al Ministerio de Educación y Ciencia, de nuevo en España. No habiendo recibido respuesta, manifestó a esta institución el grave problema que ello representaba a efectos de su actividad profesional

Trasladada la queja a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, este Centro Directivo procedió a agilizar los trámites precisos, de modo que, en breve, manifestó que, mediante Orden Ministerial se había reconocido al interesado, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 1784/1980, de 31 de julio, la equivalencia del título de Profesor de Primera Enseñanza obtenido por el interesado en el Instituto Superior de Formación Docente Intercongregacional, por el Título español de Diplomado Universitario en EGB.

Asimismo, en relación a la dilación en resolver el expediente nos manifestó que, si bien el promovente solicitó la convalidación de sus estudios en base al régimen general regulado por el Decreto 1676/1969, de 24 de julio, posteriormente solicitó la cancelación del expediente iniciado por desear acogerse al régimen especial para españoles exiliados por razones políticas o para emigrantes españoles, sin que acreditase su condición de emigrante, requisito indispensable para poder acogerse al mismo. Por ello, el expediente estuvo paralizado 20 meses por causas imputables exclusivamente al propio interesado y no a la Administración. Esta institución dio traslado al promovente de las causas de la demora en la resolución de su expediente de convalidación.

Queja número 1.237

Una licenciada en Filología por la Universidad de Pau (Francia), manifestó que solicitó la convalidación de su título por el correspondiente español, acogándose a lo dispuesto en el Real Decreto 1784/1980, regulador de las convalidaciones de estudios y títulos superiores extranjeros obtenidos por españoles exiliados por razones políticas, o por emigrantes españoles.

Solicitó de nuestra Institución que mediara al efecto de que la resolución de dicha convalidación se efectuase con urgencia, dado que había superado las pruebas del concurso-oposición para acceso al Cuerpo de Profesores Numerarios de Formación Profesional y, una vez, concluida la fase de prácticas, debe presentar la documentación requerida en el Ministerio de Educación y Ciencia para el nombramiento como funcionario, siéndole requisito imprescindible la convalidación de su título.

Ante esta circunstancia, se procedió a comunicar la situación de la reclamante a la Secretaría General Técnica, la cual atendiendo a dicha situación de urgencia, resolvió el citado expediente notificándolo a la interesada y declarando la equivalencia de los estudios y títulos extranjeros acreditados por el Título español de Licenciado en Filología, Sección de Filología Hispánica, Subsección de Literatura, con los mismos efectos y derechos que dicho título confiere.

Queja número 4.054

Una licenciada universitaria que obtuvo su título en la Facultad de Lengua de una Universidad Venezolana, solicitó su convalidación por el correspondiente título español, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1784/80, de 3 de julio, por su condición de emigrante.

Dado que el Ministerio de Educación y Ciencia demoraba en exceso la resolución del expediente de convalidación, formuló queja ante nuestra Institución, Trasladada a la Secretaría General Técnica, reconoció que había transcurrido un excesivo plazo de tiempo desde la solicitud de convalidación, y procedió a agilizar el expediente, de modo que al poco tiempo la interesada obtuvo el reconocimiento de la, convalidación de su título.

e) Incidencias en la tramitación de las tasas académicas

Queja número 4.802

Un alumno universitario formuló queja manifestando su disconformidad respecto de la resolución del Rectorado denegándole el reintegro de las tasas académicas que había abonado y al que tenía derecho por haberle sido otorgado posteriormente, una beca del extinto Instituto Nacional de Ayuda y Promoción del Estudiante.

Trasladada la queja al Rectorado competente, se procedió por la autoridad académica a la revisión del expediente, resolviéndose la procedencia del reintegro de las tasas indebidamente retenidas.

Queja número 7.748

El padre de un alumno universitario, formuló queja contra la resolución de un Rectorado, denegatoria del reintegro de las tasas abonadas, que era resulta proceden. te por no haberse admitido la matrícula, como consecuencia de no haberse efectuado en tiempo y forma un previo traslado de expediente académico.

Trasladada la queja al Rectorado competente, se procedió a revisar las actuaciones, verificándose que procedía el reintegro de las tasas indebidamente retenidas, el cual se llevo a efecto en breve plazo de tiempo.

3.2.1.3. Régimen de la Función Pública docente

a) Adquisición de la condición de funcionario docente de enseñanza universitaria: Pruebas de Idoneidad convocadas por Orden Ministerial de 7 de febrero de 1984

Numerosas quejas entre ellas la número 14.175

Durante 1985 han sido continuos los contactos y gestiones con la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación al objeto de efectuar el seguimiento del desarrollo último de las consecuencias de dichas pruebas de idoneidad; y ante el gran número de quejas de las personas afectadas que acudieron a nuestra Institución.

Los informes obtenidos del Ministerio de Educación y Ciencia sobre esas pruebas de idoneidad, precisan las situaciones siguientes:

— Candidatos admitidos a las pruebas de idoneidad: 7.821, de los cuales 5.541 fueron de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y 2.280 de Escuelas Universitarias.

— Comisiones que actuaron: 172 de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y 103 de Escuelas Universitarias.

— Candidatos que superaron las pruebas de idoneidad: 5.030, de los que 3.466 fueron de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y 1.564 de Escuelas Universitarias.

—Candidatos que alcanzaron tres o más puntuaciones iguales o superiores a 6 (requisito que ha posibilitado la revisión de su calificación por el Consejo de Universidades): 267, de los que 214 eran de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y 53 de Escuelas Universitarias,

—1.454 participantes declarados no idóneos recurrieron contra la decisión adoptada, que correspondía a 182 Comisiones, de las cuales, 124 eran de Facultades y Escuelas Técnicas Superiores y 48 de Escuelas Universitarias.

—Se han resuelto 1.200 recursos, que corresponden a 161 Comisiones, siendo estimados los relativos a 135 Comisiones.

—Se han reunido 110 Comisiones para subsanar los defectos observados en su actuación.

— Asimismo, como consecuencia de los recursos con resultado favorable a las peticiones de los recurrentes, se han vuelto a reunir las Comisiones afectadas, cuyas nuevas propuestas han sido aceptadas por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación en los supuestos de adaptación a las antedichas resoluciones estimatorias de los recursos, siendo rechazados en los restantes casos, lo que exige una nueva reunión de las Comisiones afectadas.

— En este último supuesto se hallaban las Comisiones de Psicología Evolutiva y de Historia del Arte, y las planteadas por las quejas 14.768 y 14.770.

— se va a proceder al estudio de las posibles impugnaciones de los acuerdos adoptados por las Comisiones con ocasión de haberse debido constituir por segunda o tercera vez, como resultado de los recursos en que se han resuelto estimatoriamente a las pretensiones de los interesados.

Nuestra institución continuará el riguroso seguimiento de los resultados de las pruebas de idoneidad, al efecto de sostener que los nuevos recursos formulados se resuelvan en tiempo y forma.

b) Incidencias en el desarrollo de pruebas selectiva, para acceso a cuerpos docentes no universitarios

Queja número 9.720

Se dirigió a la Institución un profesor agregado de bachillerato formulando queja en relación a la situación de indefensión en la que estimaba encontrarse, dado que se había superado el plazo legal establecido, para que la Administración educativa resolviera el recurso en queja que había formulado contra la resolución del concurso de méritos al que concurrió para acceder al Cuerpo de Catedráticos de Bachillerato.

Trasladada la queja al Ministerio de Educación y Ciencia, el Servicio de Recursos de este Departamento manifestó que el recurso se había resuelto favorablemente a la pretensión

del reclamante.

En consecuencia, la Institución se dirigió a la Dirección General de Personal y Servicios de dicho Ministerio de Educación señalando la necesidad de ejecutar el acuerdo contenido en el recurso a favor del promovente.

Dicha Dirección General comunicó a la Institución, su intención de resolver a la mayor brevedad posible la situación del interesado, como consecuencia del fallo favorable del recurso interpuesto; y nuestra institución realizó un seguimiento del desarrollo del caso, hasta verificar que se haya producido definitivamente una solución favorable.

Queja número 23.102

Un Catedrático de Bachillerato formuló queja contra una resolución de la Administración educativa excluyéndole del Cuerpo de Catedráticos, por considerar que la titulación que había aportado para participar en las pruebas selectivas era sustancialmente distinta a la exigida por la correspondiente orden de convocatoria. Manifestaba igualmente, que la dilación en resolver el recurso perjudicaba sobremedida sus intereses profesionales.

La Institución trasladó la queja a la Diputación General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia la cual agilizó los trámites precisos, y el recurso se resolvió con fallo favorable a la pretensión del interesado que, pudo ocupar de este modo su plaza como Catedrático.

— Percepción de haberes:

Queja número 3.536

Se dirigió a la Institución una archivera bibliotecaria, vinculada mediante un contrato de colaboración temporal a una Consejería de la Junta de Andalucía, manifestando que no había percibido haber alguno, así como tampoco un ejemplar del contrato concluido.

Trasladada la queja a la Consejería competente, pudo verificarse que, en breve plazo, la reclamante percibió la totalidad de sus haberes.

Queja número 4.662

Un Catedrático de Escuela Universitaria manifestó que, habiendo sido designado vocal de un Tribunal encargado de juzgar las pruebas selectivas para ingreso en un Cuerpo Docente, no le había sido abonada la preceptiva gratificación en concepto de derechos de examen y dietas, no obstante haber reclamado, reiteradamente, ante la Dirección General de Universidades, sin resultado alguno.

Trasladada la queja a la citada Dirección General, se procedió a agilizar los trámites precisos para que el interesado percibiera la referida gratificación.

d) Prestación de servicios previos

Queja número 12.662

El promovente, Profesor Agregado de Bachillerato, nos manifestó su disconformidad por la Resolución de una Dirección Provincial de Educación, en la que estaba

destinado, en la que se le desestimaban los servicios prestados en una Sección filial de Bachillerato, al considerar que dichos servicios no se prestaron dentro del ámbito de la Administración a tenor de lo dispuesto en la Ley 70/1 978, de 26 de diciembre, sobre Reconocimiento de Servicios Prestados y Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio que desarrolló la citada Ley.

Nuestra Institución, al estudiar las alegaciones del promovente, pudo verificar que los haberes que había percibido por la prestación de servicios previos a la adquisición de la condición de funcionario, se habían satisfecho con cargo al crédito de personal contratado del Ministerio de Educación y Ciencia.

En consecuencia se trasladó la queja a la Dirección Provincial de Educación competente, la cual, tras la oportuna revisión del expediente del promovente, dictó resolución reconociendo y abonando posteriormente los servicios previos alegados por el interesado.

Queja número 23.858

La promovente. Profesora Agregada de Bachillerato nos manifestó que solicitó en 1982 el reconocimiento de los servicios previos prestados a la Administración a efectos de trienios, en virtud de lo establecido en la Ley 70/78, de 26 de diciembre, sin obtener resolución de la Administración.

Se trasladó la queja a la Dirección Provincial en la que ejerce el promovente, la cual manifiesta que, en efecto, la tramitación de los expedientes para reconocimiento de servicios previos a efectos de trienios se ha retrasado, a causa de la escasez de personal.

Sin embargo, y con ocasión de la adscripción de nuevos efectivos personales, se procedió a agilizar la tramitación de los expedientes pendientes, reconociéndose, de este modo, los servicios previos prestados por la interesada y fueron abonadas en breve plazo de tiempo.

3.2.2. Casos en los que de la Investigación practicada, se ha comprobado la correcta actuación de la Administración en 1984

A) Enseñanza Universitaria

a) Acceso a la Universidad

Queja número 21.415

El padre de una alumna aspirante a ingreso en una Facultad determinada, nos manifestó que habiendo superado las pruebas selectivas en el mes de septiembre, solicitó traslado de expediente académico a un distrito universitario, a causa de que en el distrito de origen no existía la carrera de elección de su hija. Consideraba que la resolución del Rectorado por la que le denegó la plaza a su hija no se ajustaba a lo establecido en el Real Decreto de 23 de julio de 1977, que constituye la normativa reguladora de esta materia.

Trasladada la queja al Rectorado competente, este comunicó que en la sección de matriculación no existían antecedentes de la interesada; por otra parte, manifestó que, al no haber solicitado el interesado el traslado de expediente en los plazos establecidos en la Orden de 24 de julio de 1975,

ni efectuado la reserva de plaza prevista en el artículo 79 del Decreto 395 7/70, no resultaba posible acceder a lo solicitado.

Queja número 17.937

El promovente manifestó que superó las pruebas de selectividad para el acceso a la Universidad, en la convocatoria de junio de 1983, con una calificación de apto (5,1 puntos). Efectuó la preinscripción en la Universidad, eligiendo en primera opción la Facultad de Veterinaria, y en opciones sucesivas, hasta un total de cuatro, y por este orden, Ciencias Químicas, Farmacia, Ciencias Biológicas y Ciencias Físicas; que le han sido denegadas todas las opciones solicitadas, ofreciéndosele a cambio, la posibilidad de matricularse en la Facultad de Ciencias Políticas o de Geografía. Tal posibilidad no la consideraba admisible, por cuanto que su formación desde el Bachillerato era de Ciencias,

Trasladada la queja al Rectorado competente, éste comunicó que en el presente curso académico el promovente solicitó su admisión en la Facultad de Veterinaria. En dicha Facultad solicitaron plaza un número de alumnos que excedía notablemente la capacidad del centro. En consecuencia, se estableció un sistema de prelación —los criterios de valoración contemplados en el artículo 36.2 de la Ley 14/70— fijándose en 5,9 y, posteriormente, en 5,7 la nota mínima necesaria para efectuar la matrícula en la Facultad de Veterinaria.

Siendo la nota media del interesado 5,5 puntos, no pudo ser admitido en la Facultad de Veterinaria, concediéndosele plaza en la Facultad de Ciencias Químicas, primera opción alternativa a la citada Facultad de Veterinaria.

De este mismo tenor se han formulado numerosas quejas y han recibido similar tratamiento.

b) Permanencia en la Universidad

Queja número 13.178

Una alumna de una Escuela de Formación del Profesorado de EGB de Cataluña manifestó que se le concedió convocatoria de gracia en la asignatura de «catalán a, en virtud de lo establecido en el Decreto-ley 8/1976, de 16 de julio, por Resolución del Rectorado de la Universidad de la que dependía dicha Escuela, debiendo examinarse en la convocatoria extraordinaria de febrero del curso académico 1983-84, ante un Tribunal nombrado al efecto. Alegaba que había efectuado el examen en la convocatoria extraordinaria de septiembre de 1983, consiguiendo superar dicha asignatura y, dado que no podía figurar en acta, el Tribunal examinador acordó reservar la nota obtenida para la convocatoria extraordinaria que debía efectuarse en febrero. El Tribunal nombrado para esta convocatoria no le reconoció la nota obtenida en septiembre, por lo que no pudo concluir los estudios de Licenciatura.

Trasladada la queja al Rectorado, la Dirección del Centro remitió el expediente académico de la compareciente y copia de la Resolución del Rectorado, en las que se le concedían dos nuevas convocatorias para examinarse de la asignatura «Lengua catalana» de 2.º curso, después de haber agotado

siete convocatorias. Asimismo, indicaba que sobre la reserva de la calificación de septiembre para febrero, la Dirección del Centro no tenía constancia de ello, ni figuraba en el expediente del interesado nada al respecto

Queja número 12.425

El promovente manifestó que realizó las pruebas de acceso para mayores de Veinticinco años, al curso de adaptación de la Facultad de Filosofía y Letras, Sección de Geografía e Historia, en el Centro Asociado a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de Almadén, en la convocatoria extraordinaria correspondiente al mes de septiembre de 1980.

Alegaba que, tras sucesivas consultas en el Centro Asociado de Almadén, para conocer las notas de las pruebas había tenido que recurrir a la UNED, sin que hasta el momento en que formulaba la queja ante esta Institución tuviera conocimiento de las mismas.

Se trasladó la queja al Rectorado de la UNED, la cual comunicó que el promovente realizó las pruebas el día 23 de octubre de 1980 y fue declarado no apto; por otra parte, comprobada la documentación conservada en el Decanato y Secretaría de la Facultad de Geografía e Historia, no obraba ninguna reclamación del promovente.

c) Becas y ayudas individualizadas

Queja número 11.346

El padre de un alumno de Ingeniería Técnica de Telecomunicaciones, manifestó que solicitó beca para el curso 1983-84, al extinto INAPE, de conformidad con lo dispuesto en la Orden Ministerial de 18 de noviembre de 1982, reguladora del Régimen General de Ayudas al estudio de nivel universitario, del curso de referencia. La Comisión de Selección resolvió denegarle la referida ayuda por considerar que superaba la renta protegible, es decir, que los ingresos familiares eran superiores a 250.000 pesetas por persona y año, módulo económico básico establecido en el artículo 8.1 de la citada convocatoria. Recurrió dicha resolución al considerar que los ingresos familiares por persona y año ascendían a 175.833 pesetas, siendo desestimado de nuevo por el citado jurado; recurriendo en segunda instancia al Presidente del INAPE, sin obtener contestación alguna.

Se trasladó la queja al Presidente del INAPE, el cual comunicó que, con fecha 10 de enero de 1985, tras estudiar detenidamente la documentación de la compareciente, se desestimó su reclamación, por considerar que los ingresos reales de la unidad familiar en el año 1982, fueron superiores a los consignados en la solicitud de ayuda al estudio.

En efecto, en la declaración de estimación objetiva y singular correspondiente al año 1982, el cabeza de familia declaró unos ingresos brutos anuales de 8.433.802 pesetas y unos rendimientos netos de 914.704 pesetas, procedentes ambas cantidades de un negocio de venta al por menor de toda clase de artículos. Estos ingresos netos, admitidos por Hacienda a efectos fiscales, no son considerados reales por este Instituto.

De igual índole es la problemática de la queja número 9.619.

B) Régimen de la Función Pública Docente

a) Adquisición de la condición de funcionario

Queja número 974

Una profesora de EGB y cónyuge de un funcionario de Administración Local, nos manifiesta que se acogió al turno de consorte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 del Estatuto del Magisterio, para participar en el concurso de traslados convocado por Orden Ministerial de 10 de enero de 1983, obteniendo destino definitivo en un Colegio Público.

Por razones que desconocía, fue suprimida la plaza que se le adjudicó y, consideraba que dicha anulación le había privado del derecho al turno de consortes definitivo y de la opción de elegir escuela por el concepto de turno de consortes provisional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto, de 28 de septiembre de 1951 y artículos 74 y 75 del Estatuto del Magisterio.

Asimismo, indica que en tiempo y forma recurrió la Resolución de la Administración ante la Consejería de Educación de la Junta de Canarias, sin obtener respuesta alguna por parte de este Organismo.

Se trasladó la queja al Consejero de Educación de la referida Comunidad, el cual comunicó que sobre la reclamación de la interesada ha recaído Sentencia firme de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se estiman, en parte, los recursos interpuestos, habiéndose dispuesto el cumplimiento de dicha Sentencia por Orden de dicha Consejería, de 6 de febrero de 1985.

Queja número 12.325

Una profesora de Educación General Básica, manifestó su temor ante la posible supresión de una unidad escolar de la localidad en la que estaba destinada, por lo que es preciso que uno de los dos maestros sea desplazado forzosamente a otro destino.

Habiendo consultado a la Inspección Técnica de Educación General Básica, se la había notificado que debe dirigirse a la Unidad de Personal de la Dirección Provincial de Educación de la que depende. En esta Unidad no obtuvo, según manifestaba, una respuesta suficientemente razonada, en relación con su caso concreto, pues alega ser más antigua que el otro profesor destinado en la referida localidad.

Se trasladó la queja al Director Provincial competente, el cual comunicó que los desplazamientos de los maestros, una vez suprimida una unidad escolar, se efectúan de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Estatuto del Magisterio, que establece que serán desplazados aquellos maestros que tengan menor puntuación en el servicio y en el destino que actualmente ocupan.

b) Servicios previos prestados a la Administración

Queja número 12.903

Un funcionario del Cuerpo General Administrativo del Ministerio de Cultura, manifestó que solicitó la situación de excedencia voluntaria, y le fue concedida con fecha 30 de mayo de 1981. Consideraba que tenía unos derechos económicos a su favor, causados antes de producirse la citada declaración de excedencia voluntaria. Afirmaba, igualmente, haber formulado reclamaciones de las que no había obtenido respuesta alguna.

Se trasladó la queja al Director Gerente del Organismo Autónomo de Teatros Nacionales y Festivales de España, el cual comunicó que era cierto que el citado funcionario solicitó la situación de excedencia voluntaria a partir del 30 de mayo de 1981; en su día percibió la remuneración correspondiente al mes de mayo de 1981, según nos acreditaba con las fotocopias que adjuntaba.

Asimismo, manifestó que el reclamante consideraba tener derecho a una liquidación similar a la practicada en algunos casos, al personal de régimen laboral, la cual, en ningún caso, procedía para los funcionarios y de lo que fue informado detalladamente.

4. Recomendaciones y sugerencias

4.1. Aceptadas y puestas en práctica

a) Un supuesto de adaptación a la Constitución de la normativa reguladora de los libros de texto utilizados

Queja número 13.745/85

Los padres de dos alumnos escolarizados en un Instituto de Bachillerato se dirigieron a nuestra Institución, formulando queja relativa a las dificultades que ha supuesto para sus hijos la sustitución de los libros de texto utilizados, por decisión de la Dirección de dicho centro público docente.

Al examinar la normativa reguladora y proceder al tratamiento de la queja, pudimos observar que el Decreto 253 1/74, de 20 de julio, sobre autorizaciones de libros de textos y material didáctico, contenía en su casuismo disposiciones no congruentes con lo dispuesto en la vigente Constitución Española. Por ello dirigimos al Ministerio de Educación y Ciencia las observaciones que a continuación se expresan, justificativas de las recomendaciones que también se formulan:

Al margen de la Cuestión de fondo que contiene esta queja, hemos podido apreciar que el citado Decreto de 20 de julio de 1974, adolece de anacronismos, capaces de desembocar en el concepto de inconstitucionalidad. Así, el artículo 3.º de dicho precepto establece lo siguiente:

«Los libros y material didáctico destinados a las enseñanzas reseñadas en el artículo 136, puntos 3 y 4, de la Ley General de Educación, requerirán el dictamen favorable de la Secretaría General del Movimiento y de la Jerarquía eclesiástica en el ámbito de sus respectivas competencias.»

Sin embargo, la Constitución determina en el número 3

de su Disposición Denegatoria que «... quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución».

El Tribunal Constitucional ha sentado doctrina en este sentido; así, la Sentencia de 2 de febrero de 1981, expresa: «La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste... en que la Constitución es una Ley superior —criterio jerárquico— y posterior —criterio temporal—; y la coincidencia de este doble criterio da lugar a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez de las que se opongan a la Constitución y... a su pérdida de vigencia... para regular situaciones futuras...»

Igualmente la Sentencia de 10 de octubre de 1983 determina que «...en virtud de la Disposición Derogatoria párrafo 3.º de la Constitución, han quedado sin efecto cuantas Disposiciones se opongan a lo establecido en la Norma Fundamental». En el mismo sentido, la Sentencia de 14 de marzo de 1983.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de junio de 1984, se pronuncia en el mismo sentido, en relación a las normas anteriores a la Constitución, añadiendo que aunque no haya sido expresamente derogada... sin que sea necesario un pronunciamiento previo por parte del Tribunal Constitucional».

Junto a este criterio jurisprudencial, en defensa expresa de la adaptación constitucional de la normativa ordinaria, ha de considerarse también el mandato del artículo 9 de la Constitución que exige que los Poderes públicos estén sujetos a la Constitución en sus actuaciones.

En este sentido, también el Tribunal Constitucional ha sentado doctrina. Así, en su Sentencia de 18 de noviembre de 1983 determina que «... los titulares de los poderes públicos tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución...». En el mismo sentido, la Sentencia de 16 de noviembre de 1982 que expresa: «Es unánime la doctrina sobre la aplicación de la Constitución española, de que los poderes públicos están sujetos a su normativa...».

Por cuanto antecede, y si bien se ha considerado que la práctica administrativa habrá subsanado la normativa antedicha del Decreto de 20 de julio de 1974, a partir de la aprobación de la Constitución, dado que continúa en vigor e invocándose en relación a la materia que regula, parece necesario proceder a su adaptación constitucional, en base a un criterio de seguridad jurídica y en evitación del confusiónismo al que puede conducir el mantenimiento de la norma en su actual redacción.

Por todo ello, se entendió que era preciso formular una recomendación en orden a la necesidad de una nueva norma en sustitución del Decreto 253 1/1974, de 20 de julio, adaptando sus preceptos a los principios que se derivan de la Constitución española.

La Dirección General de Enseñanzas Medias, como consecuencia de la sugerencia formulada, ha manifestado a esta Institución los siguientes extremos:

«En relación con su escrito, debo manifestarle el agradecimiento que en él se formula sobre la adaptación constitucional del Decreto 253 1/1974, de 20 de julio, sobre autorizaciones de libros de texto y material didáctico

impreso. especialmente de su artículo tercero en lo referente al dictamen previo de la Secretaría General del Movimiento cuando se trate de los libros de texto de la materia denominada Formación Política, Social y Económica.

La supresión de la referida Secretaría General por la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y la derogación por la Ley 19/1979, de 3 de octubre ("B. O. E." del día 6) de los artículos 24, punto c), y 136, punto 3, de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, que incluían en el Área social y antropológica las enseñanzas de Formación Política, Social y Económica y daban competencias a dicha Secretaría General en el establecimiento de los programas de las mismas, respectivamente, han dejado obsoleto e inaplicable de hecho el artículo 3.º del referido Decreto.

La Dirección General de Enseñanzas Medias, consciente de la obsolescencia de todas las normas que regulan las autorizaciones de libros de texto y no sólo de la inconstitucionalidad de ese artículo, ha constituido ya un grupo de trabajo para la elaboración de una nueva normativa, acorde con el ordenamiento jurídico actual, que, en beneficio de la propia calidad de los libros de texto y material didáctico impreso. facilite las iniciativas pedagógicas de autores y editores, sin descuidar las responsabilidades que incumben a la propia Administración Educativa en la salvaguarda del respeto al ordenamiento jurídico vigente y a los derechos de la juventud y la infancia.»

4.2. Aceptadas y pendientes de su puesta en práctica

a) La permanencia en la Universidad: el problema de la denominada «convocatoria de gracia»

Queja número 16.709/84

Uno de los problemas más antiguos que ha debido abordar la institución desde el inicio de sus actividades en materia de educación es el referido a esta «convocatoria de gracia». que ha suscitado un elevado número de quejas de alumnos universitarios que, habiendo agotado el número máximo de convocatorias por asignatura que otorga el Real Decreto-ley de 16 de junio de 1976, han obtenido esta «convocatoria de gracia», para seguir sus estudios en una Universidad distinta, si bien esta segunda Universidad depara tratamiento muy distinto en lo referido a la aceptación del alumno que dirige su solicitud en función de la «convocatoria de gracia». Es decir, que las distintas Universidades a las que los alumnos se dirigen para hacer efectiva esa «convocatoria de gracia» resuelven muchas veces en sentido denegatorio, en contraste con otras resoluciones estimatorias de solicitudes de alumnos de idénticas condiciones, según se desprende del estudio de las quejas formuladas.

Por ello, nuestra Institución ha dirigido al Secretario General del Consejo de Universidades las siguientes consideraciones, que motivan la recomendación que también se le formula:

«Se entiende que tales situaciones podrían quebrantar el principio de igualdad ante la Ley que garantiza el artículo 14 de la Constitución, y al que reiteradamente se ha referido el

Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias. Así, la de 10 de julio de 1981 establece «... puede decirse que el principio de igualdad encierra una prohibición de discriminación, de tal manera que ante situaciones iguales deben darse tratamientos iguales». Y en Sentencia de 14 de julio de 1982 determina: «... la igualdad a que el artículo 14 se refiere no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa que a los sujetos de hecho iguales deben serles aplicadas consecuencias jurídicas iguales también y para introducir diferencias entre supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca como fundada y razonable de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados». Igualmente, la situación descrita podría conculcar también el principio de seguridad jurídica garantizando, entre otros, por el artículo 9.3 de la Constitución, en lo referido a lo que constituye la esencia de este principio, es decir, la certeza en la consecución de los derechos, garantías o intereses legítimos que se deduzcan del ordenamiento jurídico o de la potestad normativa de la Administración. También el Tribunal Constitucional ha sentado doctrina en relación con este principio; así, la Sentencia de 20 de julio de 1981 determina que «... la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad...».

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto. de Reforma Universitaria, establece en su artículo 27.2 que «el Consejo Social de la Universidad, previo informe del Consejo de Universidades, señalará las normas que regulen la permanencia en la Universidad de aquellos estudiantes que no superan las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen, de acuerdo con las características de los respectivos estudios».

En consecuencia, será el Consejo Social de cada Universidad el que deba pronunciarse respecto de todas aquellas cuestiones que hagan referencia a la permanencia en los Centros de Enseñanza Superior, en base al informe del Consejo de Universidades, entendiéndose que con ello se trata de obtener un principio de coordinación y homologación de decisiones, siempre en el ámbito del principio de autonomía de las Universidades que garantiza el artículo 27.10 de la Constitución.

Por todo ello, la Institución entendió que resultaba conveniente formular al Ministerio de Educación y Ciencia una sugerencia en orden a que, con ocasión del desarrollo que se efectúe de lo dispuesto en el referido artículo 27.2, regulando la permanencia en las Universidades, se garantice un principio de igualdad de tratamiento en relación a las solicitudes de acceso a los centros docentes superiores, cuando se trate de las llamadas «convocatorias de gracia».

En el supuesto de que la normativa reguladora de la permanencia en las Universidades contuviera un instrumento de convocatoria extraordinaria distinto al de las denominadas convocatorias de gracia, pero con un objeto similar, se sugiere, igualmente, que su tipificación obedezca a criterios de igualdad, seguridad y certeza, que los alumnos afectados han invocado reiteradamente a esta Institución en sus escritos de queja.

Con fecha 13 de enero del presente año el Director General de Enseñanza Universitaria nos comunicó que el Secretario General del Consejo de Universidades ha remitido

a esa Dirección General la problemática planteada por numerosos alumnos que han agotado las convocatorias establecidas en el Real Decreto-ley 8/1976, de 16 de julio; asimismo, ha dado traslado a las distintas Universidades del escrito de sugerencia de esta Institución, en orden a que, con ocasión del desarrollo del artículo 27.12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se garantice un principio de igualdad de tratamiento en relación con las solicitudes de acceso a los centros docentes superiores.

b) El derecho o turno de consortes: un privilegio en oposición al principio de igualdad ante la Ley

Queja número 1.535/85, entre otras

Desde el inicio de la actividad de nuestra Institución han sido muy frecuentes las quejas formuladas en oposición al denominado derecho o turno de consortes, por el que se establece la posibilidad de traslado como consecuencia del cambio de puesto de trabajo del cónyuge en el que coincide la condición de funcionario.

En 1985, esta Institución, consciente de que por el Ministerio de Educación y Ciencia se estaba llevando a cabo un Proyecto de Estatuto de la Función Pública Docente, entendió que era el momento de abordar a la luz del imperativo de objetividad que comporta la Constitución, todo problema que afecte a la situación personal del funcionario público docente.

Por ello, se dirigió al Ministerio de Educación y Ciencia la siguiente recomendación en torno al derecho o turno de consortes:

«La normativa reguladora de este «derecho» viene constituida por los artículos 73 y siguientes del Estatuto del Magisterio, aprobado por Decreto de 4 de octubre de 1947 y modificado por el Decreto de 28 de septiembre de 1951, regulador de beneficios a consortes; Decreto de 4 de julio de 1958 sobre utilización del derecho de consortes; y Decreto de 18 de octubre de 1957 sobre concurso y concursillos para proveer vacantes.»

De la normativa citada se deduce que el turno de consortes responde al derecho que asiste a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Profesores de EGB cuyo cónyuge sea, o bien también funcionario de dicho Cuerpo, o funcionario de otros cuerpos de las Administraciones Públicas, para conseguir puesto de trabajo en la misma localidad en que se halle destinado su cónyuge, a través del correspondiente concurso de traslados, reservándose a estos efectos el 50 por ciento de las plazas convocadas en dichos concursos.

Este sistema podría conculcar el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, y ello en un triple sentido:

Afecta únicamente a funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia, por lo que se discrimina a los funcionarios de otros cuerpos que, por no servir puestos de trabajo en el referido Departamento, no disfrutan de tal derecho.

Afecta sólo a algunos funcionarios del Ministerio de

Educación y Ciencia, es decir, a los pertenecientes al Cuerpo de Profesores de EGB. con lo que, en segundo lugar, se discrimina al resto de los funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia que pertenecen a otros cuerpos docentes y no docentes.

En el supuesto concreto de los concursos de traslados para funcionarios del Cuerpo de Profesores de EGB. la discriminación se produce en relación a estos mismos funcionarios, toda vez que afectando únicamente a los profesores de EGB que están unidos por vínculo matrimonial con persona en la que concurre la condición de funcionario, se está produciendo discriminación a los demás participantes en el concurso, en los que no se da la condición de casados, o bien en el supuesto de que existiendo vínculo matrimonial, uno de los cónyuges no sea funcionario.

El Tribunal Constitucional ha sentado amplia doctrina jurisprudencial sobre la interpretación del principio de igualdad que consagra el artículo 14 de nuestra Constitución; doctrina que esta Institución ha asumido con frecuencia en los supuestos de hecho en que estima que, como en el problema que nos ocupa, queda conculcado por una determinada normativa.

Por todo ello, nuestra Institución entendió preciso formular al Ministerio de Educación y Ciencia una recomendación en orden a la supresión de todo sistema paralelo o similar a la figura del derecho o turno de consortes, en el Estatuto de la Función Pública docente que el Ministerio está elaborando; sin perjuicio de reconocer el abnegado espíritu de sacrificio e intachable trayectoria que caracteriza a los funcionarios del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica y, precisamente, al objeto de impedir toda posible discriminación en los concursos de traslados a los que concurren.

En fecha 10 de febrero de 1986, el Ministerio de Educación y Ciencia ha manifestado a nuestra Institución que la posición del Defensor del Pueblo será objeto de la mayor consideración en el ámbito de las negociaciones que habrán de tenerse entre la Administración Educativa y las organizaciones representativas del profesorado para la elaboración del Estatuto de la Función Pública docente.

c) Problemática gitana

Queje número 11434/84

El Presidente de una Asociación Gitana de Castellón formuló queja en relación a la discriminación derivada del sentido discriminatorio de algunas palabras del Diccionario de la Lengua Española, manifestando que ello constituía un grave perjuicio para el pueblo gitano.

La institución, una vez examinados los vocablos a que hacía referencia el promovente, remitió al Ministerio de Educación y Ciencia una sugerencia basada en las siguientes consideraciones:

El Diccionario de la Lengua Española en su vigésima edición de 1984 y en su página 690 contiene las siguientes definiciones:

«Gitanada». Acción propia de los gitanos. Adulación, chiste, caricias y engaños con que suele conseguirse lo que se desea.

Entiende esta Institución que no se deduce de tal definición la naturaleza y características de una etnia, sino un modo de imputar una conducta socialmente negativa.

Y como «gitanada» deriva del vocablo «gitano», resulta evidente que es posible referir al pueblo gitano todo el negativismo que se sigue del sentido definitorio que nos ocupa.

Resulta indudable que este sentido definitorio del Diccionario es consecuencia de haber recibido, desde la publicación de su primera edición en 1826, la postura claramente crítica y negativa que adoptaran respecto de la raza gitana las corrientes sociales y literarias de los siglos XVII y XVIII, cristalizadas en un ruralismo que, no obstante hallarse en retroceso, impregnó de su sentido a los primeros redactores del Diccionario, sentido este que la evolución social última no ha sabido superar.

De este modo acontece que, al pasar el sentido definitorio del Diccionario al uso social generalizado, se ha producido en el ámbito del lenguaje corriente, más que una definición de una etnia concreta, un elemento imputador de una conducta social negativa e inadecuada; toda vez que ha faltado el elemento depurador, social o lingüístico, capaz de reparar el tratamiento como ha sucedido en otros supuestos.

Por todo ello, esta Institución entiende que si, como afirma Manuel Alvar, «el castellano es el idioma con mayor vocación de unidad territorial y definición conceptual», el Diccionario de la Lengua Española no puede contener hoy definiciones como la que nos ocupa, reducto no superado de las corrientes sociales e ideológicas apuntadas.

A mayor abundamiento, en el actual proceso de integración, es preciso depurar el Diccionario de elementos discriminatorios del expresado sentido.

Si desde el ámbito histórico-lingüístico se pasa al terreno jurídico, de inmediato puede comprobarse que el sentido definitorio del Diccionario en relación con el vocablo que nos ocupa, se halla en clara oposición al derecho de igualdad que consagra la Constitución en los artículos 1, 9 y 14 y sobre el cual el Tribunal Constitucional ha sentado reiterada doctrina.

Dado que el citado artículo 14 de la norma suprema establece como uno de los factores —la raza— en base a los cuales bajo ningún concepto puede darse discriminación, cualquier tipo de diferencia de trato en función de tal concepto quebrantaría el imperativo constitucional.

Asimismo, la definición del Diccionario puede conculcar también los derechos a la dignidad de la persona, al honor y a la propia imagen que la Constitución garantiza, respectivamente, en sus artículos 10 y 18.

Por todo ello, nuestra Institución se dirigió también al Ministerio de Educación y Ciencia para que encomendara a la Comisión de diccionarios de la Real Academia Española de la Lengua la revisión de cuantos vocablos hagan referencia al pueblo gitano, al efecto de suprimir todo sentido que suponga discriminación o sentido vejatorio, para conseguir que dicha etnia sea estimada en el ámbito del respeto a la dignidad humana establecido en la Constitución.

En fecha 6 de febrero de 1986 el Ministerio de Educación y Ciencia ha manifestado su total coincidencia con el criterio de la Institución, a la vez que da traslado al Presidente de la Real Academia Española de la Lengua de la sugerencia formulada por el Defensor del Pueblo, al efecto de que la

Sección de Diccionarios de dicha Institución estudie la solución más adecuada en orden a la revisión de cuantos vocablos del Diccionario hagan referencia al pueblo gitano.

4.3. En tramitación

a) La expectativa de ingreso: una situación administrativa limitativa del ejercicio de la función pública docente

Queja número 21.792/84

En 1984 comparecieron ante la Institución diversos profesores de Enseñanza Media, que formularon queja contra la Resolución del concurso-oposición convocado por Orden Ministerial de 15 de marzo de 1984, por la que, aun habiendo superado las pruebas selectivas correspondientes se les había declarado en la situación de expectativa de ingreso.

El Ministerio de Educación y Ciencia manifestó a nuestra Institución que tal situación administrativa era legal, toda vez que la referida Orden Ministerial de 5 de marzo de 1984, que convocaba el concurso-oposición para ingreso en el Cuerpo de Profesores Agregados de Bachillerato, se había dictado en desarrollo del Real Decreto-ley 11/1982, de 25 de junio, que establecía en su Disposición Adicional Segunda que aquellos aspirantes que, al superar las correspondientes pruebas no pudieran ser nombrados funcionarios de carrera por no existir plazas vacantes, permanecerían en la situación de expectativa de ingreso.

En 1985 la Institución, entendiendo el nuevo obstáculo que para un real ejercicio de la función pública docente constituirla la situación de expectativa de ingreso, significó al Ministerio de Educación y Ciencia las siguientes observaciones, determinantes de la recomendación que también se formula:

Esta Institución es consciente de que la convocatoria se ha efectuado con sometimiento a la normativa reguladora, es decir, Decreto-ley 11/1982, de 25 de junio, y Orden Ministerial de 5 de marzo de 1984.

Sin embargo, se estima que la situación de expectativa de ingreso, tipificada en la Disposición Adicional Segunda del citado Decreto-ley, implica una situación altamente perjudicial para los aspirantes por cuanto comporta un dilatado periodo de tiempo que transcurre entre la superación de las correspondientes pruebas selectivas y la ocupación de la pertinente vacante, plazo cuya duración es incierto, al estar condicionado a la existencia material de dicha vacante.

Esta situación podría constituir un supuesto de inseguridad jurídica, quebrantando, en consecuencia lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto que excluye el criterio de certeza por parte del aspirante, respecto del momento concreto en que se producirá su toma de posesión. Y es este criterio de certeza el que debe prevalecer, como acertadamente ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de julio de 1983, al declarar que «... la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad».

Esta Institución se dirigió a la Dirección General de la Función Pública en fecha 15 de julio de 1985, manifestándonos este alto organismo, entre otros extremos, lo

siguiente:

«El artículo 18 de la Ley 30/84 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que tiene el Carácter de básico de acuerdo con el artículo primero de dicha Ley, es de plena aplicación a los Cuerpos docentes de nivel no universitario, que gestiona el Ministerio de Educación y Ciencia. En ese sentido las plazas vacantes de dichos Cuerpos de la Administración que considera necesario cubrir durante 1985 figuran recogidas en el Real Decreto 152/1985, de 6 de febrero, por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para dicho año, si bien la distribución geográfica de las mismas, al igual que la convocatoria, merced a lo previsto en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, habrá de determinarse directamente por el Ministerio de Educación y Ciencia.

De todas formas en el caso a que se refiere la consulta no debe olvidarse que se trata de una convocatoria producida con anterioridad a la Ley de Medidas; por lo que le es de aplicación el Real Decreto-ley 11/1982, de 25 de junio, del que trae su causa, y todo ello sin perjuicio de que las futuras convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos Docentes de nivel no universitario que convoque el Ministerio de Educación y Ciencia deban estar sujetas a las prescripciones de la repetida Ley de Medidas y Disposiciones que la desarrollan, tanto las de carácter general como las dictadas específicamente al amparo de lo dispuesto en el artículo 1.2 de la Ley de Medidas, en orden a su adecuación a las peculiaridades del personal docente.»

A tenor de lo expresado por la Dirección General de la Función Pública, nuestra Institución concluye los siguientes extremos:

— La facultad de convocatoria compete al excelentísimo señor Ministro de Educación y Ciencia, en relación a las pruebas selectivas para ingreso en cuerpos docentes de nivel no universitario.

— Por consiguiente, las convocatorias para ingreso en los referidos cuerpos, publicadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tienen su régimen jurídico en las respectivas normas reguladoras, como es el supuesto que nos ocupa, en relación al Real Decreto-ley 11/1982, de 25 de junio y Orden Ministerial de 5 de marzo de 1984.

No obstante, las futuras convocatorias de pruebas selectivas para dichos cuerpos docentes de nivel no universitario deberán someterse a lo previsto en el artículo 18 de la citada Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Dicho precepto establece la obligación de convocar pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la Oferta de Empleo Público y hasta un diez por ciento adicional, no pudiéndose aprobar ni declarar que hayan superado las respectivas pruebas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas, siendo nula de pleno Derecho cualquier propuesta que contravenga lo anteriormente establecido.

En suma, esta Institución estima que el cumplimiento de

la referida Ley 30/1984 obliga a los órganos competentes a comprometer en la Oferta de Empleo Público correspondiente únicamente plazas vacantes cuya cobertura podrá ser aumentada una vez concluido el período selectivo, con la única excepción del diez por ciento adicional.

En función de cuanto antecede, la Institución sugirió al Ministerio de Educación y Ciencia que, con ocasión del desarrollo que se efectúe de lo dispuesto en la Ley 30/1984, de 21 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en base a lo previsto en el Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, se proceda a extinguir la situación de expectativa de ingreso y toda otra que pudiera motivar entre la superación de las pruebas selectivas y la toma de posesión el transcurso de un plazo de tiempo superior al que se establece en la Orden de convocatoria como periodo de prácticas.

4.4. Institución del «Día de Europa»

La resolución 276 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en fecha 19 de noviembre de 1976, establece en su parte expositiva y, en concreto, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

«El Comité de Ministros, Considerando su Resolución (64) 16, de 31 de octubre de 1964 que establece un “Día de Europa”;

Teniendo en cuenta su decisión de 8 de diciembre de 1955 estableciendo la Bandera de Europa, así como la de 18 de enero de 1972, declarando como himno europeo el preludio del “Canto a la Alegría”, del cuarto movimiento de la IX Sinfonía de Beethoven;

Considerando que la Resolución (64) 16 recomienda a los Gobiernos de los Estados Miembros del Consejo de Europa;

Engalanar ese día los edificios públicos con los colores de Europa;

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos por los Ayuntamientos de los Estados Miembros en la celebración del Día de Europa, el 5 de mayo, gracias a la actividad desarrollada durante largos años por la Conferencia de Autoridades Locales y Regionales de Europa, los Comités Nacionales para el Día de Europa y por numerosas Organizaciones no gubernamentales recomiendan a los Gobiernos de los Estados Miembros del Consejo de Europa;

Reservar, como Día de Europa, si resulta posible, el 5 de mayo, fecha del aniversario del Consejo de Europa, o bien, el sábado siguiente al 5 de mayo;

Invitar a las autoridades competentes a incluir en los programas de enseñanza pública un curso sobre temas de unificación europea y Día de Europa».

El contenido de esta Resolución del Consejo de Europa ha movido al Defensor del Pueblo a considerar la conveniencia de que en España, superado el proceso de integración en Europa se señale una fecha lectiva en el calendario escolar destinada a celebrar «el Día de Europa», al igual que existen otras fechas conmemorativas de circunstancias tan excepcionales como en la aprobación de la

vigente Constitución Española; o bien, para la toma de conciencia sobre aspectos fundamentales de la convivencia humana, como puede ser «el Día del Medio Ambiente, o el «Día del Consumidor», el Defensor del Pueblo ha entendido que la motivación del alumnado en orden a la historia, características sociales, económicas de la Europa Occidental, de la que ya forma parte, justifica sobradamente la exigencia de ese «Día de Europa».

En consecuencia, ha dirigido al Ministro de Educación y Ciencia la siguiente sugerencia:

«El proceso de integración europea que España ha culminado, suscita un conjunto de consecuencias y resultados que, trascendiendo del ámbito permanente económico o político, afecta a las raíces más profundas de la sociedad española.

Una de esas consecuencias es la influencia que la unidad europea occidental puede tener sobre el proceso educativo, en su más amplio y general sentido.

En efecto, como y. E. conoce perfectamente, el artículo 27.2 de nuestra Constitución establece que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respecto a los principios democráticos de convivencia...”

Por su parte, la UNESCO, a través de sus programas educativos, ha puesto de manifiesto la necesidad de formar al niño en la idea fundamental de que el entendimiento entre los hombres no se circunscribe, ni puede entenderse, en un plano meramente nacional, sino desde una perspectiva internacionalista superior, en la que el país de origen del niño vive y se desarrolla, en cuanto que forma parte de la misma.

Estas reflexiones comportan la exclusión del tradicional sentido unívoco de la enseñanza de saberes convencionales, para desembocar en un principio de formación integral del niño, en convergencia con unos determinados conocimientos que, desbordando el concepto de alumno, alcancen la más amplia concepción de ciudadano, el cual, como ha señalado el actual Mediateur de la República Francesa, Robert Fabre, «no ha de encerrarse en un nacionalismo exacerbado, sino abrirse al concepto europeo y a la solidaridad mundial.»

5. Problemática general del área

El tratamiento de las quejas formuladas en materia de Educación y Cultura ha suscitado dos órdenes de problemas, referidos a los que se han planteado con ocasión de las relaciones y contactos con las Administraciones Públicas implicadas, y aquellos que se han deducido del contenido de las propias quejas.

5.1. Respecto a las relaciones con las Administraciones Públicas la problemática suscitada responde a un planteamiento tripartito:

a) Los defectos procedimentales en la actuación administrativa, que, por su persistencia, llegan a ser endémicos: la abusiva interpretación del silencio administrativo como forma de resolución presunta de los recursos y reclamaciones formuladas por los administrados; la inejecución de sentencias firmes, con fallo favorable a la

pretensión de los administrados; la dilación en resolver la generalidad de los expedientes incoados como consecuencia de la propia función administrativa (como por ejemplo la que se produce con ocasión de la convalidación de títulos obtenidos en el exterior).

b) El excesivo grado de discrecionalidad a favor de la Administración educativa, que se registra en importantes sectores, lo que motiva graves limitaciones a la satisfacción de los derechos de los administrados o la prestación del servicio público educativo de que en cada caso se trate, como consecuencia de la situación de predominio que se produce en la relación de la Administración con el administrado, a causa de esa discrecionalidad (una expresión de esta situación puede ser la excesiva burocratización del procedimiento de expedición de títulos de enseñanza superior, en función de la exigencia de una serie de antecedentes documentales, que no resulta siempre justificada).

e) El deficitario nivel de normalización administrativa que genera una interminable sucesión de trámites, así como de cumplimentación de impresos como requisito fundamental para acceder a la prestación o servicio público que pretende el administrado.

5.2. Desde el punto de vista del contenido de las quejas formuladas, la problemática es doble: referida a la función pública docente, y la suscitada en relación al sistema educativo español.

5.2.1. Por lo que se refiere a la problemática que afecta a la función pública docente, debe significarse que un porcentaje superior al 65 por ciento de las quejas recibidas en materia educativa, se refieren a esa dimensión, por lo que, en general, todas las incidencias que afecta al funcionario público, inciden igualmente en el funcionario público docente.

Ahora bien, desde el punto de vista particular, la función pública docente genera una singular problemática referida a las especiales tensiones suscitadas entre la Administración y los profesionales docentes en lo referido a la cobertura de puestos de trabajo en centros de enseñanza públicos de todo nivel, como resultado directo de la interpretación que en cada momento se haga de la normativa reguladora. Tres supuestos de hecho evidencian estas tensiones:

a) En primer lugar, la problemática ya expuesta en relación al sistema de acceso directo al Cuerpo de Profesores de EGB, establecido en el artículo 110.1 de la Ley General de Educación, desarrollada por el Decreto 375/74, de 7 de febrero, según el cual aquellos graduados en Escuelas Universitarias de Profesorado de EGB que cumplan los requisitos de haber concluido la carrera con calificación media de sobresaliente, sin ningún suspenso y sin interrupciones, podrán acceder directamente a la condición de funcionario de dicho cuerpo de Profesores de Educación General Básica, en el ámbito de un porcentaje de hasta un 10 por ciento del total anual de Graduados.

b) El supuesto —también ya analizado— de la situación administrativa de expectativa de ingreso, que es aquella en la que se declara los aspirantes aprobados en el concurso-oposición para ingreso en el Cuerpo de Profesores de Bachillerato, convocado por Orden Ministerial de 15 de

marzo de 1984.

En efecto, el Real Decreto Ley 11/1982 de 25 de junio, en cuyo desarrollo se dictó la Orden Ministerial antedicha, establece en su Disposición Adicional 2.º que quienes habiendo superado las pruebas de selección no puedan ser nombrados funcionarios de carrera por no existir plazas vacantes, tendrán la consideración de aspirante en expectativa de ingreso.

Una vez aprobada la Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, ya no será posible esta situación administrativa como consecuencia sobre Oferta de Empleo Pública contenida en esta norma, ahora bien dado que el citado Real Decreto Ley tuvo su vigencia con anterioridad a la publicación de la antedicha Ley de Medidas, resulta que todas las actuaciones de los Tribunales calificadoros que juzgaron las pruebas selectivas convocadas hasta 2 de agosto de 1984, sometieron su actividad a la normativa entonces vigente.

Sin embargo, las tensiones entre los afectados y la Administración Educativa tuvieron lugar como consecuencia de que, a partir de la superación de las pruebas selectivas y hasta la cobertura de los puestos de trabajo, existía un plazo de tiempo impreciso en su extensión y excesivamente extenso en su duración.

e) Finalmente, la conflictividad que han suscitado las pruebas de idoneidad, convocadas por Orden Ministerial de 7 de febrero de 1984, como expresión última de esas especiales tensiones entre afectados y Administración Educativa por causa del puesto de trabajo en centro público de enseñanza.

Las citadas pruebas de idoneidad fueron convocadas en desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Ley de Reforma Universitaria, respecto a los docentes superiores que, estando en posesión de los requisitos previstos por la citada Orden Ministerial, podrían concurrir a dichas pruebas, obteniendo así un puesto de trabajo en la Función Pública docente del nivel superior como Profesores Titulares de Universidad.

Las tensiones entre los aspirantes y las Comisiones encargadas de evaluar los méritos aportados, tuvieron como causa las presuntas irregularidades en que aquellas incurrieron en su función. en relación, sobre todo, por la ausencia de criterios prioritarios adoptados con carácter previo para proceder a la valoración.

La situación motivó una intensa conflictividad, toda vez que a través de estas pruebas, que tenía carácter único e irreplicable, los participantes, la mayoría con una larga trayectoria docente anterior habían puesto en juego cuantos méritos integraban su currículum al efecto de integrarse en la Función Pública docente de nivel universitario.

5.2. En el ámbito del sistema educativo español, la problemática fundamental que del mismo deriva hay que referirla tanto a la enseñanza de nivel no universitario, como a los problemas que se plantean en la enseñanza universitaria:

a) En la enseñanza de nivel no universitario existen dos aspectos cuya situación actual comporta extrema gravedad: la calidad de la enseñanza y la excesiva burocratización en el sistema de becas y ayudas al estudio:

—El absentismo docente: Se manifiesta

fundamentalmente en los niveles de enseñanza no universitaria, sobre todo en Educación General Básica y se traduce en la ausencia del profesorado, bien por causas justificadas, o bien por circunstancias al margen del sistema de permisos y licencias legalmente establecido en la normativa reguladora del personal docente de carrera, interino o contratado.

Ello produce una grave pérdida de clases para el alumnado de carácter irrecuperable, con lo cual, al concluir cada curso académico se puede comprobar las grandes lagunas de conocimiento en las diversas materias.

A mayor abundamiento, ha podido constatarse que, en los supuestos de ausencia de profesorado por causa de permiso o licencia, la autoridad académica competente ha dilatado la designación de sustituto, hasta el punto de que, en ocasiones, transcurre el plazo legal de licencia o permiso del docente sin que se haya producido la designación del sustituto.

Por ello resulta evidente la necesidad del establecimiento o regulación de la figura «del Profesor de Apoyo», por otra parte, reclamada por reiteración e insistencia por las Asociaciones de Padres de Alumnos, Docentes y Centrales Sindicales.

Este Profesor de Apoyo habría de ser un docente de carrera, contratado o interino, directamente dependiente

del Director del Centro Público de Enseñanza con la función, entre otras, de efectuar las sustituciones que por cualquier causa se produzcan, subsanando así el déficit que pudiera producirse por las ausencias del profesorado titular.

— La ausencia de especialización del profesorado: En materias como Idiomas Modernos, Ciencias Experimentales y Educación Física, viene apreciándose una ausencia de especialización en el profesorado que las imparte. lo que motiva, asimismo, graves deficiencias en la formación del alumnado.

La causa de esta situación es eminentemente administrativa; en efecto, el Ministerio de Educación y Ciencia, para responder a las necesidades de provisión de vacantes en los servicios docentes exteriores, centros piloto y escuelas anejas exige, como requisito preferente, en las correspondientes convocatorias, el criterio de la especialización de los aspirantes.

No obstante en el resto de los centros públicos de enseñanza, se proveen las vacantes mediante convocatorias de concursos en los que el requisito de la especialización no es preferente.

Junto a esta causa se halla, además, un criterio discutible de distribución de las materias correspondientes a los distintos cursos por los directores de los centros, de modo que preferentemente dichas materias se imputan al profesor con mayor antigüedad, carente de especialización, por haber cursado su carrera con anterioridad a 1971, fecha de la puesta en marcha del Plan Experimental, a partir del cual se va imponiendo progresivamente el criterio de la especialización del profesorado.

Asimismo se da la paradoja de que, como consecuencia, el profesorado especializado, pero más joven y con menos antigüedad, debe impartir en numerosas ocasiones materias distintas a su especialización.

Es este un grave problema que debe resolver el Estatuto

de la Función Pública docente, que está elaborando el Ministerio de Educación y Ciencia.

La estructura y equipamiento de los centros docentes es causa de la precariedad en muchas ocasiones de la calidad de la enseñanza:

En primer lugar, existen en funcionamiento gran número de centros de enseñanza, sobre todo, en el nivel de Educación General Básica, cuya estructura, por haber sido construidos con anterioridad a los criterios de la Ley General de Educación, no reúne las condiciones técnicas para desarrollar en profundidad los programas de enseñanza que dicha Ley General de Educación les encomienda.

Como consecuencia, existe una gran diferencia entre estos centros y los construidos a partir de 1970, que ya cuentan con los elementos precisos.

Por otra parte, si bien la tasa de crecimiento en el nivel de Educación General Básica para el curso 1984-85 ha decrecido sustancialmente, la entonces masificación en este nivel que ha tenido lugar en años anteriores, ha obligado

a la dirección de gran número de centros a utilizar espacios impropios para atender la demanda de enseñanza, tales como laboratorios, bibliotecas y otros espacios destinados a actividades extraescolares y de usos múltiples. Con ello se produce la consecuencia de que, al no existir actividad propia en aquellos servicios, se da la circunstancia de gran número de alumnos que han concluido los ciclos de Educación General Básica sin tener experiencia de laboratorio o conocimiento de una biblioteca mínimamente especializada. Ello arroja graves déficit de formación que se manifiestan, sobre todo, en el supuesto en que el alumno aborda el ciclo de BUP, hallándose, entonces, en el ámbito de un nivel de enseñanza, que le resulta imposible acometer, lo que conduce, en gran medida, al preocupante fracaso escolar que se produce actualmente en dicho ciclo de enseñanza.

Finalmente, ha de aludirse a las diferencias de equipamiento en función del emplazamiento rural o urbano del centro; e incluso en el ámbito urbano, en función de la ubicación del centro en residenciales de alto nivel económico, o en ámbito suburbial.

Acontece generalmente que se produce un mejor equipamiento a favor del medio urbano y, en éste, con preferencia para los centros situados en dichos residenciales de alto nivel de renta. Todo ello produce graves déficit de enseñanza que puede conducir a un principio de discriminación.

— En relación con la repercusión del excesivo grado de verificación del sistema de becas y ayudas al estudio, ha de aludirse a un grave supuesto: aquella situación que se suscita cuando la beca o ayuda económica ha sido otorgada pero, como consecuencia de la actitud dilatoria de la Administración Educativa, su percibo efectivo se retrasa hasta bien entrado el curso académico.

La variante más grave de esta situación se refiere a aquellos supuestos en que la demora en resolver por parte de la Administración Educativa, del abono material de la beca o ayuda al estudio, es de tal amplitud, que el curso académico para el cual se solicitó, concluye sin que se perciba.

Ante todo, estas demoras en resolver por parte de la

Administración Educativa, el expediente de abono material de la beca o ayuda económica constituyen la base de un principio de desigualdad en la relación del alumno, negativamente motivado por la aleatoriedad en el percibo de la beca; y aquel otro alumno de mayor nivel de renta, que al no estar razonado por tal contingencia negativa, su rendimiento en el estudio es mayor.

Sin embargo, existe aún una consecuencia más grave que la anterior, derivada de que, en numerosas ocasiones, el alumno becario que no percibe la beca que le ha sido otorgada en su momento preciso, no puede concluir el curso, y, con ello, le es imposible asimismo, solicitar para el siguiente la prórroga de la beca o ayuda económica.

b) En el ámbito de la enseñanza universitaria, la problemática más profunda continúa afectando al acceso en los centros de enseñanza superior: en efecto, a lo menos en las de Medicina, Veterinaria, Ciencias Empresariales, Informática y Bellas Artes de distintos Distritos Universitarios, acontece que el acceso a las mismas resulta enormemente difícil dada la gran afluencia de alumnado. Esta situación quebranta el derecho al acceso al Centro de Enseñanza Universitaria libremente elegido por el aspirante, que debe concebirse en el ámbito del derecho a la educación que reconoce el artículo 27 de la Constitución, y que no debe ser objeto de los límites que, generalmente, ha venido fijando una larga tradición legislativa. Así, el artículo 36 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación, si bien establecía el libre acceso a la Enseñanza Universitaria para quienes hubieran superado el Curso de Orientación, autorizaba a las Universidades a establecer criterios de valoración para el ingreso en sus distintos centros.

Posteriormente, la Ley 30/1974, de 24 de julio, sobre Pruebas de Aptitud para acceso a los Centros de Enseñanza Universitaria, ratificaba el criterio del artículo 36 de la Ley General de Educación y establecía en su artículo 2. la prohibición de que, superado el Curso de Orientación y las Pruebas de Aptitud para acceso a los diversos Centros Universitarios, no deberían realizarse nuevas pruebas a tal efecto.

No obstante, el Real Decreto 2116/1977, de 23 de julio, sobre acceso a Centros de Enseñanza Superior, si bien confirma el derecho de acceso una vez superadas las pruebas de aptitud antes señaladas, en su artículo 3. autorizaba, por lo que a las Facultades de Medicina se refiere, al establecimiento de los límites de admisión que puedan imponer las limitaciones de capacidad material, en base a la aplicación de unos criterios de valoración.

El Real Decreto 3451/1982, de 13 de noviembre, ratifica este criterio, por lo que a los criterios de valoración se refiere.

Estos criterios, bien que en base a una razón cierta, impuesta por la falta de capacidad material de los Centros de Enseñanza Superior, implica ciertamente, un obstáculo al libre ejercicio de la vocación personal determinante de la elección de una enseñanza universitaria concreta.

Ciertamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1982, confirma este criterio del límite de admisión paralelo al límite de capacidad de cada Centro Superior. Pero no es menos cierto que los Poderes públicos, en el ámbito de un Estado social de Derecho, se hallan sujetos

a la obligación de superar toda limitación material que se oponga al ejercicio de un derecho.

De ahí que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, con una orientación que entendemos se halla en la línea de la reflexión anterior, establece en su artículo 25 que «el estudio en la Universidad de su elección es un derecho de todos los españoles...».

No obstante, en su artículo 26.2 vuelve a insistir en la capacidad de los Centros Universitarios como condicionamiento para el acceso a los mismos, aunque, enseguida, establece la obligación para los poderes públicos de promover una política de inversiones capaz de adecuar dicha capacidad de los centros, a la demanda social de educación superior.

En cualquier caso, esta Ley Orgánica establece en su artículo 25 que «los requisitos necesarios para el acceso a la Universidad se regularán por Ley de las Cortes Generales».

Dado que, hasta la fecha no se ha elaborado dicha norma legal de acceso es, sin duda, por lo que el Real Decreto 1005/1985, de 26 de junio, viene a regular el procedimiento para el ingreso en los Centros Universitarios para el curso 1985-86.

Tras establecer que el acceso a los Centros Superiores se producirá únicamente en base a las pruebas de aptitud, esta norma vuelve a incidir en la existencia de criterios de valoración que permitan establecer una selección de la demanda de puestos en los Centros de Enseñanza Superior impuesta por sus límites de capacidad.

Pero, a mayor abundamiento, el artículo 5.º, inciso 4 de este Decreto contiene un supuesto de segundas pruebas, posteriores a las de aptitud, que condiciona el acceso a determinados centros universitarios, en concreto, a las Facultades de Bellas Artes; en efecto, dicho precepto establece que «excepcionalmente, las Universidades, en atención a las actitudes indispensables para el aprendizaje de las disciplinas propias de las Facultades de Bellas Artes, podrán efectuar a quienes soliciten ingresar en dichas Facultades, pruebas de evaluación de las aptitudes personales para las artes plásticas que en ningún caso consistirán en pruebas de conocimientos».

Asimismo, la Disposición Adicional segunda, a) establece que «aquellos alumnos cuya solicitud de ingreso en la Facultad de Medicina no hubiera podido ser admitida en el curso precedente, tendrán reservado el 40 por ciento de las plazas disponibles en las respectivas Facultades de Medicina, siendo condición indispensable el que se acredite haber aprobado en otra Facultad o Escuela Técnica Superior sobre las asignaturas de los estudios cursados como segunda o ulterior opción.. Evidentemente, esta exigencia constituye, asimismo, otro supuesto de segundas pruebas para acceso a un centro de enseñanza superior, lo cual prescribe la antedicha Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1982.

Todo cuanto antecede implica la necesidad, de una parte, de que, a la mayor brevedad posible, se lleve a efecto el doble mandato deducido de la Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983, en orden a la elaboración de la Ley de Acceso a los Centros Universitarios prevista en su artículo 25, y del desarrollo de la política de inversiones que adecuen capacidad en los centros y demanda social de puestos

escolares en los mismos, determinada en el artículo 26.

XII. ÁREA DE ASUNTOS GENERALES

1. Síntesis de su ámbito de competencia

El contenido del área que nos ocupa tiene unas connotaciones específicas que determinan su trabajo en una doble vertiente.

Por un lado, atiende a las demandas que la propia Institución solicita como apoyo para la valoración psicológico-social de algunos casos y, por otro, está al servicio del Defensor del Pueblo para aquellos asuntos que en materia de asistencia psiquiátrica le plantean los ciudadanos.

En este sentido, se ha iniciado un estudio amplio de los enfermos, tanto de los internados a partir de la entrada en vigor de la Reforma del Código Civil en materia de tutela, efectuada por la Ley 13/1983, como de los que habían sido internados al amparo de la legislación anterior.

Para ello, se han realizado las primeras visitas a establecimientos psiquiátricos en la provincia de Madrid y es intención del área continuar esta gestión en los próximos meses, y además, nos hemos puesto en contacto directo con los familiares del presunto incapaz, así como con las Autoridades Gubernativas o Judiciales.

La gran mayoría de las quejas afectan a:

— Enfermos psíquicos que encontrándose en su domicilio, no disponen de medios materiales para un tratamiento correcto ambulatorio, de hospitalización y rehabilitador.

— Enfermos- ingresados en Hospitales Psiquiátricos o enfermos psíquicos en Hospitales Generales, que plantean mal trato o falta de asistencia.

— Irregularidades en las altas médicas psiquiátricas. que precisarían un tratamiento ambulatorio continuado y se les envían en ocasiones a albergues municipales.

— Deficientes mentales, niños y adultos que sufren graves trastornos de conducta y requieren Centros Especiales de Educación, Tratamiento y Rehabilitación.

— Asistencia social de enfermos mentales.

— Problemas laborales como consecuencia de la enfermedad psíquica.

— Tutela de los derechos de los enfermos mentales.

— Reintegro de gastos.

— Vas de internamiento para los enfermos mentales.

— Incapacitaciones.

— Enfermos alcohólicos crónicos que son rechazados de las Instituciones por el mal pronóstico de su enfermedad, sin facilitarles medios materiales de reinserción.

— Enfermos toxicómanos que no disponen de economía suficiente para obtener su curación.

— Falta de tratamiento adecuado en los Centros Psiquiátricos Penitenciarios, sobre todo en lo referente a las drogodependencias.

La gran mayoría de las actuaciones se han llevado a cabo no solamente con la colaboración que por la Ley están

obligados a prestar a esta Institución los poderes públicos, sino por el celo de muchas personas que por su condición profesional o su responsabilidad política o social han sido requeridas.

En algunas ocasiones, la valoración «in situ» de las actuaciones han sido facilitadas enormemente con la ayuda y el interés que los Directores de Centros de Internamiento, Asistentes Sociales de las Juntas Municipales y otros profesionales de la Medicina, han puesto a nuestra disposición.

Las gestiones se han realizado a través de múltiples Organismos e Instituciones, pero, principalmente, a través de los dependientes de:

- Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Comunidades Autónomas (Consejerías de Salud y Bienestar Social).
- Ayuntamientos (Servicio de Asistencia Social).

Debemos señalar especialmente las actuaciones que en muchas ocasiones hemos realizado con la colaboración inestimable de centros público-privados (por ejemplo, hospitales psiquiátricos de los Hermanos de San Juan de Dios).

La Institución también ha sido invitada a participar con su presencia en varios encuentros y reuniones específicas de estas materias y así hemos tenido la oportunidad de asistir a la presentación del Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica, celebrado en Murcia del 27 al 30 de mayo de 1985, donde pudimos expresar la problemática que en relación con la asistencia psiquiátrica llegaba a la Institución a través de las quejas.

Por otra parte, acudimos al Congreso Nacional de Alcohólicos Rehabilitados durante los días 2, 3 y 4 de agosto de 1985, en La Coruña, y donde en las conclusiones finales se solicitaba que la Institución estudiara la posible inconstitucionalidad del artículo 54, F), del Estatuto de los Trabajadores, que contempla el despido disciplinario de los dependientes del alcohol. Se dio contestación en el sentido de que «el Estatuto de los Trabajadores es de fecha 10 de marzo de 1980 y el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, establece el plazo de tres meses, como término de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, contados a partir del momento de la publicación de los mismos».

Participamos en el Symposium sobre «Aspectos Jurídicos Sociales de la Psiquiatría» dentro del marco del y Congreso de la Sociedad Española de Psiquiatría y Psicopatología Sociales, celebrado en Barcelona los días 5, 6 y 7 de diciembre de 1985.

Allí pudimos también exponer las actuaciones que hemos realizado en las fechas inmediatamente posteriores a la Reforma del Código Civil en materia de tutela e internamiento de enfermos psiquiátricos.

Asimismo, en los temas relativos a las

drogodependencias hemos acudido a las XIII Jornadas de Sociodrogalcohol, celebradas en Palma de Mallorca, los días 21, 22 y 23 de noviembre de 1985, así como al Primer Encuentro Nacional contra el Consumo de Drogas (22-23 de octubre de 1985), que organizó la Federación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Hemos sido invitados a la presentación del Plan Nacional sobre la Droga, que se celebró en el Ministerio de Sanidad y Consumo y sobre el que esta Institución se había pronunciado por la necesidad urgente de su elaboración y puesta en marcha.

Todas estas actividades han tenido como motivo fundamental, de una parte, conocer la problemática que en estas materias se han puesto de manifiesto en todas las sesiones de trabajo y de otra, responder al interés de estos colectivos de conocer las actividades que en estos campos concretos realiza la Institución del Defensor del Pueblo.

Todo ello ha propiciado unas vías de intercambio que ha facilitado en muchas ocasiones la tramitación de las quejas.

2. Análisis de las quejas formuladas en 1985

De las 413 quejas estudiadas en este Área, 198 son escritos carentes de fundamento, incoherentes, delirantes o consideraciones generales en torno a temas de actualidad social, política o económica. No han sido admitidas a trámite ante la Administración en aplicación de la Ley Orgánica que regula esta Institución, aunque se ha dado una respuesta lo más humana posible a los reclamantes.

En el análisis de las 215 quejas restantes, referidas a problemas de asistencia psiquiátrica, hemos observado, en relación a los años precedentes, un aumento del número de casos en los que el interesado había iniciado previamente su gestión ante algún Órgano de la Administración, con resultado negativo. De ahí que más que una actuación informativa, como veníamos haciendo, hemos tenido que intervenir directamente sobre los Órganos correspondientes de la Administración Pública para la investigación y resolución de los problemas planteados.

Como más adelante se indica, algunas de las quejas recibidas han sido remitidas por personas que ostentaban cargos de responsabilidad pública, como médicos o directores de centros hospitalarios que planteaban problemas acuciantes y ante los que se sentían desorientados e impotentes.

2.1. Quejas resueltas favorablemente

2.1.1. Casos en los que la Administración ha admitido la pretensión

a) Del traslado de un niño, enfermo psíquico, de una Comunidad Autónoma a otra

Queja número 3.912/85

Se trataba de una queja urgente respecto a un niño de doce años de edad que sufre un trastorno grave del comportamiento y ha sido tratado por varios especialistas en su ciudad natal (San Sebastián) sin resultado, agravándose en los últimos días la situación de tal manera que permanecía en

casa con una camisa de fuerza. El padre había embarcado (es marino mercante), y son la madre y un hermano menor quienes se encontraban en el domicilio con él. El criterio médico era unánime en la necesidad de internarle en un centro especializado. Al parecer, no existe en la Comunidad Autónoma Vasca ningún hospital apropiado y, por ello, tanto la familia como la Diputación Foral de Guipúzcoa, han solicitado su ingreso en el Hospital Infantil Fray Bernardino Alvarez, de Madrid, dependiente de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional, indicando que los gastos quedarían cubiertos por la Diputación Foral de Guipúzcoa.

En relación con el mismo asunto, se dirigió también a la Subdirección General de Centros Sanitarios Asistenciales el médico que últimamente atiende al niño enfermo para presentarles el caso y solicitar, asimismo, el ingreso en dicho centro, sin haber obtenido respuesta.

Esta Institución dio traslado de la queja al Ilmo. Sr. Director de la Administración Institucional de la Sanidad Nacional (AISNA), para que se estudiase el caso y la posibilidad de trasladar al niño al hospital infantil citado. En primera instancia se rechazó el ingreso de este paciente por considerar las autoridades sanitarias de Madrid que era cerca de su domicilio habitual donde debería ser tratado. Por otra parte, en su lugar de origen se habían agotado todos los recursos terapéuticos.

El Defensor del Pueblo formuló una sugerencia en el sentido de que pudiese ser internado en el centro Fray Bernardino Alvarez de Madrid, con el fin de romper la situación conflictiva (atado), en la que se encontraba en su domicilio y poder iniciar un programa terapéutico que continuaría más adelante, cuando el enfermo estuviese mejor, dentro de su propia Comunidad.

Esta propuesta fue aceptada, tanto por la Diputación Foral de Guipúzcoa como por la Institución de la Sanidad Nacional, y el niño fue atendido en Madrid durante dos meses, hasta que se le dio el alta y fue trasladado a una clínica privada de San Sebastián, gestionado por la Consejería de Sanidad del Gobierno Autónomo Vasco. En este momento se dio concluida favorablemente esta queja.

b) Del tratamiento ambulatorio de una enferma mental

Queja número 3.046/85

Se dirigió a la Institución una muchacha de quince años, hija de una familia de seis hermanos, donde su padre es alcohólico y un hermano de dieciocho años padece alteraciones de conducta siendo agresivo, especialmente con sus hermanos menores de once y ocho años respectivamente. Han visitado a varios especialistas y han intentado ingresarle en Hospitales Psiquiátricos, sin conseguirlo, porque según refieren, las crisis de agresividad se producen cada cierto tiempo.

Adjuntaba también la interesada, informes donde el propio especialista de la Seguridad Social indicaba la necesidad de un internamiento, pero sin que se hubiera podido conseguir ingresarle. Por fin, esta familia sin recursos económicos, había tenido que acudir a un Hospital privado, donde el hermano se estaba recuperando, pero no podían

seguir haciendo frente a los gastos ocasionados. En la gestión de esta queja, se acudió al Hospital Psiquiátrico de Bétera, donde un equipo multidisciplinar, ha valorado la situación clínica de este paciente y le ha ofrecido un programa de tratamiento que ha iniciado desde la salida de su internamiento en la clínica privada, con grandes resultados, por lo que hemos podido dar por concluida esta queja.

e) Hospitalización de larga estancia para un enfermo crónico

Queja número 9.907/85

Compareció en la Institución el padre de un enfermo mental de veintiocho años, que padece esquizofrenia desde hace ocho. Ha estado ingresado en varios Hospitales Psiquiátricos de Madrid, pero le dan el alta inmediatamente. Ha tenido crisis de agresividad, amenazando con un cuchillo a su padre. También hizo un intento de suicidio y volvió a ser ingresado, pero por poco tiempo.

El problema de fondo que plantea esta queja es que no le facilitan plaza en un Hospital Psiquiátrico por tiempo prolongado, a pesar de que los médicos lo creen necesario y así lo indican en sus informes. En este momento no hay centros públicos en la provincia de Madrid para enfermos crónicos y los privados que tenían concierto con la Diputación Provincial de Madrid, no le han renovado con la Comunidad Autónoma.

Una vez estudiado este tema, se ha dado traslado a la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid, quien ha valorado nuevamente la situación de este paciente y han resuelto que el Jefe del Servicio de Salud Mental de esa Comunidad, asuma la atención médica para que el enfermo pueda ser internado en el Hospital Psiquiátrico San José de Ciempozuelos, por lo que se ha dado por concluida esta queja.

2.1.2. Casos en los que de la investigación practicada se ha comprobado la correcta actuación de la Administración

a) Ayuda graciable a un niño minusválido en adopción

Queja número 5.974/85

La reclamante refiere que el 19 de noviembre de 1981, le fue entregado por la Junta de Adopción de la Diputación de Toledo un niño de seis años. La idea de la interesada, en principio, era adoptar al niño y por eso le dio sus apellidos, pero más tarde esto no se llevó a cabo.

El niño tiene una enfermedad mental y precisa enseñanza especial, habiéndose abonado por parte de la Diputación Provincial, una beca de 15.000 pesetas mensuales durante algún tiempo. Al parecer, sin ninguna explicación se les ha suspendido esta ayuda.

Han presentado su reclamación ante la Diputación Provincial de Toledo y se nos ha remitido informe de la Sección de Bienestar Social de esa Diputación en el sentido de que «en virtud de la solicitud de adopción presentada por la interesada, el menor le fue entregado el 19 de diciembre de 1981».

Teniendo en cuenta la enfermedad mental que padece dicho menor, la Sección de Bienestar Social, comunicó a la interesada que podía transcurrir un lapso de tiempo antes de iniciar el correspondiente Expediente de Adopción. Dicho Expediente tiene que iniciarse a instancia de la interesada y ha transcurrido el tiempo suficiente para que adopte una decisión a este respecto.

En cuanto a la ayuda económica, la Diputación Provincial comprendiendo las especiales características del caso en cuestión y de forma excepcional, otorgó una cantidad de 15.000 pesetas mensuales durante un año a la interesada, como ayuda económica para sufragar parte de los gastos que el menor le ocasionaba.

Por tanto, la interesada debe adoptar la decisión de iniciar el Expediente de Adopción para lo cual, no existe impedimento legal alguno.

Esta información le fue remitida a la interesada, pudiéndose observar la actuación de la Administración ha sido en todo momento correcta.

b) Supuesta inadecuación en un Centro Hospitalario para un niño minusválido

Queja número 8.933/85

El interesado manifestaba que tiene un hijo de diecinueve años, minusválido psíquico, con un cociente intelectual de 45 y, que está actualmente ingresado en un Hospital de Almacellas (Lérida). El padre pretende que le trasladen a otro centro, porque al parecer, los residentes que están con él, se encuentran en unas condiciones físicas y psicológicas muy deterioradas, lo que hace que el programa terapéutico que le ofrecen a su hijo no sea, en su criterio, el más adecuado para que progrese.

Realizadas las investigaciones convenientes para este caso, podemos resumir que la pretensión del padre está matizada por su interés de que su hijo sea trasladado a Barcelona, donde reside otra hija suya, que podría estar cercana al enfermo y así estaría desvinculado de sus obligaciones para con él, sin que las apreciaciones que hace con relación al Centro residencial sean objetivas, por cuanto que allí si se reúnen los requisitos de estructura y orientación necesarios para el tratamiento correcto de las personas que sufren minusvalías como las del hijo del reclamante. Por esta razón, la Institución no apareció motivo de intervenir.

c) Supuestos malos tratos en un Centro de Recuperación

Queja número 518/85

El interesado tiene un hijo de veintiocho años, que padece esquizofrenia crónica, y que se encuentra internado en un Centro de Recuperación Terapéutica, en Navacerrada (Madrid). La queja expresa que el enfermo está semiabandonado y que adelgaza cuando está en el Centro, porque no le dan bien de comer. Según el reclamante, existe una insuficiente atención porque no hay personal suficiente para los 180 enfermos que se encuentran internados.

Considerando que la queja reunía los requisitos formales, se admitió a trámite. Se pudo comprobar que la plantilla del

Centro, dependiente del Instituto Nacional de Servicios Sociales, ha sido ampliada recientemente, con lo que el número de trabajadores es el correcto. También se han realizado inversiones en obras y mobiliario, por lo que la queja era carente de fundamento al reunir el Centro las condiciones adecuadas.

Del análisis del escrito del interesado, así como de los informes recibidos en relación con esta persona, se ha podido deducir que sufre alteraciones psicológicas, por lo que sus apreciaciones en relación con el trato que recibe su hijo son totalmente subjetivas. Se ha dado por concluido este expediente.

d) Dificultades específicas en las familias con varios miembros enfermos mentales

Queja número 5.273/85

El reclamante tiene dos hijos que sufren esquizofrenia, uno de veinticinco años lleva ya trece enfermo y ha estado internado en el Hospital Psiquiátrico de Murcia en varias ocasiones. En el momento de remitir el escrito estaban próximos a que les dieran el alta médica. En casa tiene otra hija que también sufre enfermedad psíquica, por lo que la convivencia entre los dos hermanos es muy difícil. La pretensión del interesado era que continuase el tratamiento hospitalario para el hijo mayor.

Se inició la investigación con el Hospital Psiquiátrico «El Palmar» de Murcia, donde se nos facilitó información precisa de la enfermedad y del tratamiento necesario del enfermo que había estado ingresado allí.

Era criterio del personal médico, que este paciente se viera beneficiado durante los periodos menos graves de su enfermedad de un tratamiento ambulatorio, controlado por los mismos médicos que le habían tratado durante su estancia en el centro. Con esta nueva alternativa, el temor de la familia al agravamiento en el domicilio, sin procurarle la asistencia debida, ha quedado disipado y la relación entre la familia, el paciente y el Hospital es correcta y fluida.

Queja número 3.647/85

En el presente caso, además del escrito registrado como queja, se han sucedido las llamadas telefónicas de la interesada, residente en Segovia, que refería que su hija mayor de edad, había sido secuestrada e ingresada por orden judicial en un Centro Psiquiátrico de la provincia, sin razón para ello. Esto lo corroboraba otra hija de la reclamante.

Realizadas las investigaciones oportunas, pudimos comprobar que la persona a la que se referían es una enferma mental, que sufre un proceso crónico y que manifiesta trastornos de conducta con agresiones a los vecinos, pero además la madre, el padre y la otra hermana que viven en el mismo domicilio, son también personas con alteraciones psíquicas.

Efectivamente, el Juez de Instrucción había tenido que indicar la necesidad del ingreso en un Centro Psiquiátrico, no habiendo ninguna irregularidad en el procedimiento.

e) Falta de atención humana a enfermas incapacitadas

Queja número 8.762/85

La queja ha sido presentada por el tutor de dos personas incapacitadas, internas en una Residencia de Ancianos, perteneciente a la excelentísima Diputación de Burgos. Reclamaba el interesado ante la administración del mencionado Centro, un tercio de la ayuda económica que percibían del Fondo Nacional de Asistencia Social y el 20 por ciento de una pensión de viudedad respectivamente.

Realizadas las gestiones oportunas, pudimos conocer que en efecto, esas cantidades les habían sido facilitadas a las internas que las habían administrado convenientemente para sus gastos personales; sin embargo, el Director del Centro, añadía en el último párrafo de su informe «que sería deseable que el tutor extendiera su preocupación hacia los residentes, en el orden humano; de tal modo que estas dos personas sujetas a tutela, vieran en su tutor un protector, no sólo de sus intereses materiales».

Al cerrar la queja, esta Institución también transmitió al interesado esa orientación.

2.2. Quejas no resueltas favorablemente

2.2.1. Casos en los que la Administración no ha admitido la pretensión formulada

a) La Comunidad Autónoma de Madrid no asume el internamiento de un enfermo que padece oligofrenia.

Queja número 5.622185

Compareció el padre de una enferma de cuarenta y un años, que padece oligofrenia de grado medio y crisis epilépticas.

Había sido explorada en noviembre de 1983, por los Servicios Psiquiátricos de la Comunidad Autónoma de Madrid, y entre otras pautas terapéuticas se contemplaba la posibilidad de enviar a este paciente a un centro especializado para enfermos oligofrénicos.

En el momento de dirigirse a nosotros el interesado, la situación se había deteriorado enormemente, de una parte, porque los padres son octogenarios y de otra, la paciente mostraba ataques de gran agresividad contra ellos. Al parecer, los ingresos de la familia se reducen a la pensión del padre de 31.000 pesetas, por lo que no pueden optar al ingreso en un centro privado.

Estudiada esta queja, se admitió, dando traslado a la Comunidad Autónoma de Madrid, de la que se recibieron simplemente fotocopias de los informes emitidos por los facultativos del Hospital Psiquiátrico provincial donde la enferma había sido evaluada en 1983, documento que ya conocía esta Institución por haberlo adjuntado el padre en la documentación que presentó.

Llama la atención que en un documento, enviado por un Centro dependiente de la Consejería de Salud y Bienestar Social, pueda leerse que «una paciente con debilidad mental, debe de ser atendida en un Centro Especializado para enfermos oligofrénicos, dependientes de los Servicios Sociales y a ellos habría que dirigirse para la resolución del problema».

Señalamos que los equipos multidisciplinares, de los que debe formar parte necesariamente una asistente social, tendrían que haberse ocupado de resolver el ingreso de esta enferma, dadas las características personales y familiares del caso.

b) Negación de ayuda de un Alcalde para la reinserción de un enfermo mental

Queja número 1.959/85

Un ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo desde el Hospital Psiquiátrico de Bétera (Valencia), en el que estaba internado por un síndrome de dependencia alcohólica, donde había ingresado hacía tres meses. Desde el mismo hospital, el Equipo de Asistencia Social había intentado gestionar y solucionar la situación personal de este enfermo, ya que carecía de vivienda y de trabajo para poder subsistir, pero al parecer, el Ayuntamiento de Simat de Valldigna donde él reside, aducía que carece de medios y no le presta la menor ayuda.

Nuestra Institución admitió a trámite la presente queja y recabando informe en el Hospital Psiquiátrico, se nos ratificaron los datos que daba el interesado, añadiendo que este paciente se encontraba en una fase de rehabilitación física y psicológica, y que debía volver a su lugar de residencia, procurándole un trabajo y el apoyo social mínimo para su reinserción.

En gestión telefónica, se habló con el Alcalde de Simat, quien efectivamente negó la posibilidad de ayuda, alegando que si bien este ciudadano residía en aquel municipio, era natural de la provincia de Salamanca, y que eran escasos los recursos económicos de que disponían.

Más tarde, se dio traslado de esta queja al Diputado Delegado de Servicios Sociales de la Diputación Provincial de Valencia, quien asumió la gestión de este expediente, aunque insistió también ante el Defensor del Pueblo para que volviese a dirigirse al Ayuntamiento de Simat de Valldigna.

Finalmente, el paciente que fue dado de alta, prefirió quedarse a vivir en Valencia capital, antes que regresar a Simat, y allí a través de la Asistente Social del propio Hospital Psiquiátrico, se obtuvo la ayuda necesaria para que pudiese trabajar y volver periódicamente a revisiones médicas.

Actualmente se encuentra muy restablecido de su enfermedad y más integrado socialmente.

2.2.2. Casos en los que la Administración no ha respondido

a) Cinco meses de demora para la resolución de un caso urgente

Queja número 6.271/85

Se recibió escrito remitido desde Málaga, donde el interesado sustancialmente expone que su hijo de 15 años padece enfermedad psíquica y precisa tratamiento hospitalario, sin poder procurárselo por insuficiencia de medios económicos, ya que él percibe subsidio de paro y

tiene nueve hijos menores.

Esta Institución se puso en contacto con el Centro de Salud de Carrarique (Málaga), donde el niño está siendo tratado en régimen ambulatorio y se nos ha facilitado por la doctora psiquiatra que le atiende, los siguientes datos:

«Padece un cuadro muy grave de inhibición motórica, aislamiento total sin relacionarse con nadie, estereotipias mímicas y motóricas con conductas de violencia ante la frustración, etc. El ambiente familiar es muy desfavorable por los problemas económicos y de relaciones interpersonales. Debido a la gravedad de su cuadro, consideró que sería pertinente el internamiento del niño en un Hospital Psiquiátrico Infantil, donde pudiera recibir una asistencia adecuada.»

Esta Institución dio por admitida la queja y la trasladó a la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, con el fin de conocer los medios asistenciales que se puedan procurar por parte de esa Consejería, en este caso.

El interesado ha reiterado su queja e incluso la misma doctora del Centro de Salud ha enviado escrito al Defensor del Pueblo, insistiendo en la gravedad del caso y en la necesidad urgente de internamiento para este pequeño paciente.

De la Consejería de Salud y Consumo, se ha recibido una comunicación en la que se dice que «se ha solicitado informe al Gerente Provincial del IASAM en Málaga, así como a los responsables de las Unidades de Hospitalización, cuyas conclusiones trasladaré a usted junto con las medidas a adoptar a juicio de este Instituto.

Esta comunicación se ha recibido después de cinco meses de que el Defensor del Pueblo se dirigiese a la Junta de Andalucía, y es muy doloroso que aún continúe sin resolverse el expediente.

b) Gran retraso en obtener una plaza hospitalaria

Queja número 8.167/85

El 10 de junio de 1985 tuvo entrada esta queja, donde la interesada manifestaba que su marido, de 58 años, presentaba una enfermedad alcohólica crónica, además de otras alteraciones orgánicas importantes. Como consecuencia de su estado, tiene trastornos de conducta que la familia no podía controlar en su domicilio. Adjuntaban informes clínicos del Servicio Regional de Salud de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Madrid, donde se indicaba la necesidad de un Centro adecuado desde el 9 de enero de 1984. Los ingresos de la familia ascendían a 32.639 pesetas, que resultaban insuficientes para pagar la mensualidad del Centro.

La intervención de nuestra Institución dando trámite a este caso, solamente pudo lograr que el enfermo fuese internado en un Centro Hospitalario cuatro días antes de su muerte.

2.2.3. Recordatorio de la actualización en los expedientes de internamiento de un enfermo mental

Queja número 7.841/85

Vino remitida esta queja desde una clínica privada de enfermos mentales.

La interesada refería que su marido la ingresó hacía diez años en contra de su voluntad, y que la había despojado de los bienes gananciales, muy elevados. Consideraba que en su internamiento influyeron factores de orden económico.

Asesores de nuestra Institución se desplazaron a la Clínica para conocer las condiciones en que se encontraba la reclamante.

A la vista de las investigaciones practicadas, se pudo comprobar que se trataba de una enferma que fue diagnosticada de una esquizofrenia paranoide, pero que actualmente se encuentra muy compensada desde el punto de vista clínico, con un pequeño tratamiento farmacológico. Sale algún fin de semana a su domicilio, pero es llevada de nuevo a la Clínica.

Se ha indicado al Director del Centro que se actualice su situación jurídica de internamiento, recordando que los enfermos ingresados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/83, no pueden quedar exentos del control judicial.

2.3. Quejas que por su significación, merecen ser destacadas. estando en fase de estudio y tramitación

a) De la incapacitación y tutela de los enfermos mentales
Queja número 14.327/85

Su padre de 60 años padece esquizofrenia desde hace veintiuno.

Ha estado ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Jaén y posteriormente en el de Castellón, con salidas a su domicilio cuando mejoraba. En algunas ocasiones el enfermo ha intentado matar a su esposa y a su hijo menor, lo que motivaba inmediatamente su internamiento. En los últimos meses ya no le han permitido internarle, porque le han dicho a la familia que «no existen Hospitales Psiquiátricos que tengan enfermos crónicos», por lo que está en su domicilio encerrado con llave en una habitación. Al parecer, intentaron su incapacitación al amparo de la legislación vigente, pero el Juez lo desestimó.

El enfermo ha abandonado su residencia y se ha recluido solo en una casa de su propiedad en un pueblo. Últimamente agrede a los vecinos y vaga como un mendigo, comiendo lo que encuentra sin ningún control. El hijo que nos escribe llama la atención sobre la falta de asistencia a este enfermo.

De las investigaciones que la Institución ha realizado, pudimos comprobar que el peritaje del médico forense para su posterior incapacitación, se realizó en un momento en el que el enfermo estaba ingresado en el Hospital, recibiendo la medicación correctamente y presentaba una mejoría clínica. Al ser dado de alta, el enfermo vuelve a recaer sistemáticamente.

Se informa a la familia para que vuelva a instar al Juez, la práctica de un reconocimiento en el lugar donde actualmente se encuentra el paciente.

Queja número 5.290/85

Se trataba de un caso urgente en el que la interesada se dirigió por teléfono a nuestra Institución, relatando que se encontraba inválida en la cama, por haber sufrido recientemente una intervención quirúrgica en una clínica de Madrid. El día de alta, al llegar a su domicilio (en ambulancia), se encontró con que su única hermana, enferma mental desde hace treinta años, se había instalado en su vivienda, llevando consigo sus enseres personales. Al parecer, la enferma mental la tiene prácticamente secuestrada, no facilitándole alimentos, ni los cuidados mínimos necesarios en una situación de convalecencia como la que padece. Alegaba que había llamado a la Policía Municipal, al Ayuntamiento e incluso, a la Comisaría, sin obtener resultado alguno.

Ha hablado por teléfono también con el Juzgado, pero le dicen «que la interesada debe acudir personalmente para solicitar la intervención del Juez».

Ante esta Situación, consultada el área de Justicia, se desplazaron al domicilio de la reclamante dos Asesores de la Institución. Se pudo comprobar que en efecto, la persona que ha llamado por teléfono se encuentra en la cama aislada y que en la misma vivienda habita otra persona con muy mal aspecto, que manifiesta conducta agresiva contra todos.

Se solicitó la ayuda de una limpiadora que frecuenta la casa, para presentar la solicitud al Juzgado Decano y que pueda procederse al internamiento de la enferma mental.

Al parecer, en un primer momento se les solicitaba un certificado médico actualizado por el psiquiatra que durante años había tratado a esta enferma mental y posteriormente al cabo de varios días, les anuncian la bajada del médico forense.

En este caso, el ingreso de autorización judicial, se realizó el día 15 de septiembre, habiendo transcurrido cinco meses desde que esta Institución realizó la visita al domicilio de la interesada y en consecuencia, desde que se presentó la solicitud en el Juzgado.

b) Faltan Centros de Atención para Minusválidos Psíquicos

Queja número 1.516/85

El interesado tiene dos hijas, una de 19 años enferma mental que padece esquizofrenia y, otra de 18 años con parálisis cerebral y ciega, quien es motivo de su queja.

Esta enferma está actualmente ingresada en el Hospital Psiquiátrico Infantil de Ciudad Real, pero deberá abandonar el Centro pronto, porque cumple los 18 años, edad límite de permanencia.

El padre ha iniciado varias gestiones para la obtención de una plaza, entre ellas ante el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), donde al parecer, hace el número cuarenta y seis en la lista de espera.

Se ha dirigido también a Organismos del Ministerio de Educación y Ciencia (Centros de Educación Especial), a la Dirección General de Acción Social, a la ONCE, etc., sin resultado positivo alguno.

Esta Institución, considerando que esta queja reunía los requisitos formales, dio traslado en solicitud de informe al

Instituto Nacional de Servicios Sociales, donde se nos comunicó que «después de que la enferma fue examinada en la Junta de Valoración de solicitudes en sesión de fecha 9 de junio de 1983, obtuvo una puntuación global de 10 puntos, por lo que actualmente figura como el número noventa en la lista de espera de beneficiarios pendientes de ingresar en cualquiera de los centros mencionados». Añade el informe que, dada la reducida capacidad de los Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos y el excesivo número de solicitudes, es difícil el ingreso de la citada minusválida en un breve período de tiempo.

La familia ha reiterado su queja ante el Defensor del Pueblo, porque no solamente carecen de recursos económicos para ingresarla en un centro privado, sino que además estos centros no existen con las condiciones adecuadas para el tratamiento de su hija. También les alarma notablemente la posibilidad de que tenga que regresar a casa para convivir con la hermana mayor esquizofrénica.

Es doloroso que este grave caso tenga que quedar pendiente por tanto, de tramitación ulterior.

d) Agresiones a un niño minusválido dentro del recinto escolar

Queja número 15.209/85

Este escrito de queja fue presentado por el padre de un niño de 9 años, minusválido psíquico, que había sido golpeado brutalmente cuando se encontraba en el Instituto Nacional de Reeducción de Inválidos, a donde acude diariamente. Las lesiones que el niño presentaba en el momento de recibirse la queja, habían precisado su internamiento en un Hospital donde se encontraba en estado de coma.

Dada la gravedad de este asunto, se procedió a efectuar una visita al citado centro, en el curso de la cual su Director facilitó al grupo de Asesores que se desplazaron hasta allí una amplia información sobre los hechos ocurridos en los que resultó herido muy grave el niño de 9 años, hijo del reclamante, por agresiones de un compañero de 17 años, dentro del recinto escolar.

Una vez oídas las explicaciones del Director, y analizados el resto de los datos obrantes en el expediente, nuestro criterio en relación con estos hechos es que, si bien, es difícil controlar con exactitud los movimientos de cada muchacho, se podía haber evitado la salida del niño lesionado desde el pabellón donde estaba realizando actividades culturales, si hubiese habido una vigilancia más precisa por parte del cuidador y del educador de turno.

Al parecer, una serie de circunstancias excepcionales, motivaron que el educador se retrasase ese día en su incorporación al Centro, con lo cual, el número de personas responsables de la custodia del grupo de niños al que pertenecía, tanto el agresor como el agredido, era inferior al habitual.

Con independencia de lo anterior, a resultados de la personación en el Instituto, se han detectado diversas deficiencias en el inmueble que pudieran afectar a la seguridad de sus ocupantes: estado de abandono en que se encuentran todas las fachadas del edificio central; las vallas

que deberían limitar la finca para la protección de los niños, se encuentran en gran parte derruidas, lo que posibilita que, como ya ha sucedido en otras ocasiones, cualquiera de ellos pueda fugarse fácilmente. Asimismo, se ha comprobado que el edificio anejo de reciente construcción, únicamente dispone de una puerta de salida, lo que dificultaría gravemente la evacuación en un caso de emergencia, teniendo en cuenta que al menos cincuenta y cinco de los niños escolarizados allí, utilizan sillas de ruedas para su desplazamiento.

Parece ser, que esta grave deficiencia, ha sido ya puesta en conocimiento del Ministerio de Educación y Ciencia, sin que hasta la fecha se haya adoptado medida correctora alguna.

Considerando que esta queja reuma los requisitos formales establecidos, se admitió a trámite y se trasladó al Ilmo. Sr. Director General de Educación Especial de Madrid, a los efectos del preceptivo informe acerca de los siguientes extremos:

— Actuaciones seguidas por ese Departamento en relación con el hecho que ha dado origen a la presente queja, así como para la corrección de las deficiencias observadas en el inmueble.

— Criterio que mantiene ese Centro Directivo, sobre la incidencia negativa que pudiera tener la existencia de una única puerta de acceso en el edificio anejo, en caso de producirse una situación de emergencia, así como, en su caso las posibles medidas que se hayan previsto para corregir tal deficiencia.

Se está a la espera de contestación.

d) Importancia de los Centros de Salud en este momento de transición, mientras se estructura dentro de la Administración Sanitaria la asistencia a los enfermos mentales

Queja número 6.712/85

El reclamante tiene un hijo de 42 años, enfermo mental, que se halla incluido en la Seguridad Social Agraria. Ha tenido que estar ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Oviedo, pero al parecer, le dieron rápidamente el alta, sin encontrarse bien. Tuvieron que llevarle después a una clínica privada para continuar el tratamiento, lo que supone unos gastos a los que el padre no puede hacer frente.

El interesado pregunta cómo podría resolver la asistencia sanitaria dentro del régimen de la Seguridad Social.

Ante la situación actual en el que la Seguridad Social no contempla la prestación necesaria para este tipo de enfermos, nuestra Institución ha realizado una gestión personal con el Centro de Salud Mental de Luarca, que es el más próximo al domicilio del paciente, donde el Médico psiquiatra está dispuesto a atenderle en régimen ambulatorio, mientras sea necesario.

e) Disparidad en el criterio diagnóstico de un enfermo mental, desde dos Organismos Públicos diferentes con grave repercusión económica y asistencial

Queja número 11.067/85

El interesado se presentó en la sede del Defensor del Pueblo, para presentar su escrito de queja.

Se trataba de un enfermo mental que había solicitado ante el Instituto Nacional de Servicios Sociales la calificación de su minusvalía con el objeto de obtener las prestaciones reglamentarias, en base a lo dispuesto en el Real Decreto 383/1984, del 1 de febrero y Orden de marzo de 1984 en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo. El dictamen del Equipo de Valoración y Orientación calificó su trastorno en grado inferior al 33 por ciento, por lo que se le denegó toda ayuda.

El interesado acudió a nuestra Institución porque según la documentación que adjuntaba, padece una esquizofrenia paranoide crónica que le impide toda actividad laboral, según certificaciones oficiales de los especialistas del Centro de Salud del Ayuntamiento de Madrid, que le vienen tratando, y confirmado por el Equipo Médico del Hospital Psiquiátrico Provincial, donde ha estado internado.

Por el contrario, el Equipo de Valoración del Instituto Nacional de Servicios Sociales, solamente había apreciado «trastornos de personalidad, de ahí su baja calificación».

Esta discordancia tan importante en los criterios de valoración, ha sido motivo de un elevado número de quejas, casi siempre presentadas por los propios enfermos mentales, que como en este caso, interferidos por su propia patología, dejan pasar los plazos reglamentarios para los recursos legales.

La Institución en el caso expuesto, aconsejó al interesado que presentase recurso, ya que, estaba aún dentro del plazo previsto por la Ley, Se está a la espera de la resolución definitiva.

f) El médico de un Hospital público se dirigió al Defensor del Pueblo para plantear un caso de negligencia

Queja número 13.027/85

Nos escribió un médico del Hospital «Marqués de Valdecilla», para poner en conocimiento del Defensor del Pueblo el siguiente suceso; Una joven de quince años, que ingresó por padecer tuberculosis, fue sacada del Hospital por la madre para llevarla al domicilio, donde la quitó el tratamiento médico prescrito. Esta mujer es una enferma mental.

Considerando los médicos que se debía proceder a un ingreso psiquiátrico de esta segunda paciente, la Dirección del centro se puso en contacto con el Juez Instructor de guardia de Santander, pero al parecer, no se llevaron a cabo ninguna de las acciones que ellos solicitaban. Un mes más tarde, en la prensa se leía lo siguiente: «La policía ha descubierto a una joven de quince años muerta en su domicilio desde hacía siete días y custodiada por la madre», refiriéndose al presente caso. El interesada cree que posiblemente se hubiese evitado la muerte de esta enferma, si las Autoridades hubiesen actuado convenientemente.

Nuestra Institución tiene conocimiento que la Dirección del Centro Hospitalario se puso en contacto con el Juez

Instructor de guardia de Santander, pero no se había realizado ninguna de las acciones judiciales necesarias para ingresar a la madre, enferma mental, en un centro psiquiátrico.

Hemos informado al médico reclamante, quien nos ha remitido la queja. Desde el punto de vista legal, él mismo podía haber puesto en conocimiento del Ministerio Fiscal, la situación referida.

g) Derivación de enfermos mentales desde un Hospital Psiquiátrico a un Albergue Municipal

Queja número 295/85

Se dirigió a nosotros la Asistente Social del Albergue de San Juan de Dios de Madrid, para informarnos, entre otras cosas, que «desde la apertura del Albergue en 1979, están llegando personas con una problemática psíquica considerable».

«En años precedentes venían derivándolas, previo diagnósticos, a los Centros de Higiene y Salud Mental, mediante informe médico-psiquiátrico y se posibilitaba el ingreso en los Hospitales Psiquiátricos de la Diputación o que tenían concierto con ella.»

«En la actualidad (1985), como consecuencia de la reestructuración que se está llevando en el campo de la Sanidad y Asistencia Psiquiátrica, se está observando que llegan al Centro enfermos psíquicos con problemática social y que dadas las características del Albergue, no se pueden asumir, ni siquiera orientar a posibles Centros de Salud, por no estar cubierta ni prevista esta necesidad en los programas de la Reforma Psiquiátrica.»

También adjuntaban ejemplos de enfermos procedentes de Centros Psiquiátricos que en la actualidad no pueden recibir la asistencia precisa, quedando abandonados en la calle.

Más adelante, el escrito de queja al Defensor del Pueblo decía, «como quiera que la Constitución reconoce en su artículo 41 el derecho de todos los ciudadanos a que se les garantice la asistencia y prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, así como el derecho a la protección de la Salud, nos vemos en la obligación de comunicarle esta situación para que tenga conocimiento de ella y desde esa Institución pueda cooperar a la solución de estos derechos de todo ciudadano». Y añadía «esta población ha existido siempre, pero dada la crisis económica y el paro que sufrimos, se ve incrementada y casi siempre está ignorada en los programas de Acción Social».

El Defensor del Pueblo consideró necesario y urgente un estudio amplio de este tema, por lo que ha iniciado la investigación correspondiente y se continuará esa actividad con insistencia.

h) La prisión, única opción para un enfermo mental

Queja número 9.345/85

Compareció el padre de un muchacho de diecisiete años, que padecía esquizofrenia paranoide y, además, consumía tóxicos. Al parecer, amenaza a su madre y en alguna ocasión la ha agredido. Fue denunciado y estuvo internado en el

Hospital Psiquiátrico Penitenciario, siendo trasladado posteriormente al Hospital Psiquiátrico Provincial con una Orden de Ingreso Judicial.

Al salir, dado de alta, se encontraba bastante recuperado. En casa dejó de tomarse las medicinas y empeoró, volviendo a mostrarse agresivo y teniendo que ser conducido de nuevo al Hospital Psiquiátrico Provincial.

El reclamante no sabe que hacer, porque los médicos del citado Hospital le han dicho que «allí no va a ser admitido nunca más porque el lugar que él necesita es la cárcel».

En visita posterior a esta Institución, el padre manifestó su desorientación porque reconoce que su hijo es un enfermo mental, que se descompensa cuando consume tóxicos, pero que los delitos que comete no le son imputables y debe por tanto, recibir tratamiento médico en un Hospital Civil no Penitenciario.

Se continuará insistiendo en la solución del penoso caso.

i) Ejemplo de queja donde sólo es necesaria información

Queja número 9.947/85

Compareció ante el Defensor del Pueblo, con el fin de que pudiera resolverse un problema económico.

Su tía, enferma mental, ha estado ingresada en el Hospital Psiquiátrico Provincial desde 1950, con un pago mensual de 300 pesetas; el día 22 de junio de 1985, le comunican que desde el 1.º de enero de 1985, la Diputación Provincial, de quien depende el citado Hospital, había aprobado la Ordenanza Fiscal de las tasas, subiendo la estancia a 1.500 pesetas diarias. El interesado preguntaba cómo era posible que le pasaran, con seis meses de retraso, la notificación.

En la carta de contestación se le informó que «es correcta la tasa girada por la Diputación Provincial de Salamanca con efectos de 1 de enero del presente año, toda vez que las ordenanzas entran en vigor al comienzo del ejercicio económico que hayan de sufrir efecto, no siendo precisa su notificación individualizada a los posibles destinatarios de la misma»

2.4. Quejas de toxicómanos

Mención especial merece el apartado relativo a las quejas de toxicómanos, a pesar de que éste tema se trató ampliamente en la comparecencia que el Defensor del Pueblo realizó ante las Comisiones correspondientes del Congreso y del Senado el 2 de octubre de 1985.

Debemos insistir en la cuestión porque el 26 por ciento de los escritos que se han contabilizado en el capítulo de la asistencia psiquiátrica han sido remitidos por heroínomanos (87 por ciento), alcohólicos y politoxicómanos.

La gran mayoría se refieren a la penosa situación económica en que se encuentran las familias por la conducta delictiva que con sus propios parientes tienen los toxicómanos. Les absorben prácticamente todos los ingresos para poder adquirir droga; en muchos casos les han vendido objetos e instrumentos necesarios para vivir; algunos se han empeñado en créditos a los que no pueden hacer frente, sufren continuas agresiones y violencias físicas y, al fin, no

logran encontrar el apoyo mínimo para la curación de la drogodependencia.

En otras ocasiones, esa situación se potencia con problemas judiciales o con la pasividad a veces de las Fuerzas de Seguridad, que rechazan las denuncias porque estiman que se trata de problemas familiares que no pueden dar lugar a procedimientos judiciales. Por otra parte, el cumplimiento de las condenas se realiza en establecimientos donde la conducta toxicómana es muy acentuada.

Han comparecido también varias asociaciones privadas que no encuentran el cauce adecuado para la solución, ni siquiera parcial de su problemática.

Resumimos algunas quejas para poner de relieve los diferentes aspectos que presentan:

a) Queja número 10.366/85

La madre de un drogadicto de dieciséis años se dirige a nuestra Institución para «pedir humildemente a la sociedad que haga algo por su hijo».

Se trata de un enfermo que fue ingresado en un hospital de infecciosos por padecer «hepatitis B en heroinómano». Presentaba una sintomatología muy activa, pero a los tres días de su ingreso se fugó del hospital Volvió a reingresar y se escapó de nuevo. Realizó varios robos en su casa y en la de una vecina, agrediendo también y produciendo lesiones a su madre. Todo esto fue denunciado a la policía en diferentes ocasiones, pero no han conseguido un nuevo ingreso.

En el momento de recibir el Defensor del Pueblo este escrito de queja, el enfermo llevaba quince días durmiendo en la calle.

Para la tramitación de esta queja nuestra Institución se puso en contacto con el centro de salud de Getafe, con el fin de que pudieran recibir a la interesada y hacer una valoración «in situ» de la situación referida, orientar el manejo más conveniente para este paciente y ofrecerle la asistencia directa que fuera posible.

b) Queja número 9.359/85

La interesada manifestaba su repulsa por el consumo de drogas entre jóvenes y más concretamente en los menores, porque, al parecer, ha presenciado cómo en la calle a las ocho de la mañana varios muchachos, entre quince y dieciséis años, bebían vino. Pregunta cómo es posible que se permitan estas situaciones, que cada vez son más frecuentes, en las calles de Madrid.

En relación con este tema, esta institución se había dirigido al señor Alcalde de Madrid para exponer los problemas derivados de la marginación y mendicidad infantiles.

c) Queja número 1.945/85.

Presentaron un escrito los delegados de curso del Instituto Politécnico de Formación Profesional Federico García Bernal, de Salamanca.

Han tenido una acampada donde han realizado debates, entre ellos uno en torno a la droga, y han querido remitir al Defensor de Pueblo las conclusiones:

— Necesidad de que se especifique las cantidades de cada estupefaciente y la consideración de tráfico-consumo.

— Creación de centros especializados para la rehabilitación de toxicómanos,

— Educación escolar.

El Defensor del Pueblo contestó a este escrito enviando el Informe anual de 1983 emitido por este Area sobre las drogodependencias y que fue expuesto ante las Cortes Generales.

d) Queja número 4.900/85

La interesada es hermana de una estudiante de Psicología que actualmente vive en Dinamarca, incorporada a una secta que, al parecer, se dedica a la rehabilitación de drogadictos. Según nos manifestaba su hermana está completamente trastornada por las influencias que recibe de esas personas y ella se ha informado de que solamente sufriendo una «desprogramación» podría ser recuperada.

Se dirigía a nuestra Institución para que tuviéramos conocimiento de las circunstancias que concurren en estas asociaciones que —según ella— con un tinte aparentemente benefactor como es la rehabilitación de toxicómanos, producen trastornos irreparables en las personas sobre las que actúan.

e) Queja número 10.782/85

Una madre presentó este escrito porque tiene tres hijos drogadictos, uno de los cuales, además, sufre esquizofrenia. Todos ellos eran niños normales, con una escolaridad regular, hasta que tomaron contacto con la droga.

La madre quiere llamar la atención sobre la falta de centros de rehabilitación en Santa Cruz de Tenerife, donde residen, ya que no encuentra ninguna ayuda para internarles, a pesar de que cuentan con personal especializado.

Se les informó de la puesta en marcha del Plan de la Lucha contra la Droga, aprobado recientemente por el Gobierno.

f) Queja número 7.416/85

Se dirigió al Defensor del Pueblo la Concejal de Servicios del Ayuntamiento de Quart de Poblet (Valencia), para plantear el caso de un muchacho de veinte años que estaba en una granja de rehabilitación para toxicómanos desde hacía un año, y había sido condenado a seis meses y un día de arresto menor. Es uno de los pocos drogadictos que ha ingresado voluntariamente para curarse.

La interesada pedía la intervención de la Institución para que se intercediera ante el Juez con el fin de que el toxicómano cumpliera la condena en un centro de rehabilitación.

Este problema ha sido motivo de una recomendación al

Ministerio de Justicia.

g) - Queja número 11.015/85

La interesada envió varios escritos solicitando ayuda para su hermano toxicómano, quien, al parecer, está pendiente de varios juicios por haber cometido delitos bajo los efectos de la droga. Se encuentra actualmente en el Penal de Cuenca y ella pretende que se le conceda un tercer grado; porque, al parecer, le han encontrado un puesto de trabajo.

En la carta respuesta se le orientó para que se dirigiese al Equipo de Observación y Tratamiento del Centro en el que su hermano se encuentra cumpliendo condena y que en el caso de discrepar con su clasificación penitenciaria debe recurrir al Ilmo. Sr. Juez de Vigilancia por vía de recurso de reclamación, en conformidad a lo dispuesto en la Ley General Penitenciaria de 26 de septiembre de 1979.

Como puede observarse, las quejas de los toxicómanos sólo parcialmente han podido ser resueltas y, en algunos casos muy concretos, coincidiendo generalmente con las procedentes de Comunidades Autónomas, en las que ya se ha puesto en marcha un Plan de Actuación eficaz.

3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984

3.1. En relación con los riesgos que presentan algunos adolescentes, e incluso niños, derivados de sus trastornos de conducta

La queja 11.907/84 trataba de un niño de once años de edad, cleptómano, miembro de una familia de nueve hermanos. que estaba sin escolarizar y presentaba una conducta delictiva en su barrio. Fue presentado el escrito de queja por un vecino de Moguer (Huelva), donde reside el menor.

Al parecer, había estado internado en un Colegio de la Junta de Protección de Menores; «Ciudad de los Niños», de Huelva, y después de abandonar el Colegio en varias ocasiones por fuga, no le volvían a admitir, vagabundeando por las calles.

Esta Institución se dirigió en primer lugar, al Consejo Superior de Protección de Menores, el 27 de febrero de 1985, y recibió contestación donde manifestaban que, debido a las recientes transferencias en esta materia, nos deberíamos de dirigir a la Junta de Andalucía.

Al enviar esta Institución la petición de informe a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, se nos remitió escrito en el que entre otras cosas, confirmaban que el niño había sido internado en el Colegio antes mencionado, durante tres años y causó baja «porque dicho menor no experimentaba adelanto alguno, ya que necesitaba una educación especial e individualizada, poniéndose esta situación en conocimiento del Servicio de Instituciones del Consejo Superior de Protección de Menores, en fecha 14 de octubre de 1983, y reiterado en fecha 13 de diciembre de 1983, sin obtener respuesta a ambos escritos».

Según manifestaba también el escrito de la Junta Provincial de Protección de Menores de Huelva, dicho menor

había sido puesto a disposición del Tribunal Tutelar de Menores de la citada capital, por robo.

Por fin, el 7 de enero de 1986, la Junta de Andalucía a través del Consejero de Gobernación, envía a esta Institución informe de que se dispone de una plaza en el Colegio San Francisco de Asís de Torremolinos (Málaga), para el niño menor motivo de esta queja.

Señalamos intencionadamente que para la resolución favorable de este caso, el primer escrito del Defensor del Pueblo a la Administración, salió el 26 de enero de 1985 y no se ha podido dar por concluido hasta el 7 de enero de 1986.

3.2. De la falta de coordinación de las Administraciones Públicas con competencia en materia de asistencia psiquiátrica, suspendiendo las ayudas económicas previstas

El caso 11.992/84, planteó la situación de un enfermo mental ingresado en el Hospital Psiquiátrico de Ciempozuelos, Madrid, que por no hacer frente a las mensualidades que en su día se había comprometido a abonar el Ayuntamiento de Aranjuez, debía de abandonar el Centro.

Se trataba de un débil mental, con su padre inválido que estaba en una Residencia de Ancianos y cuya madre había fallecido recientemente. Se había podido comprobar la escasez de medios económicos de la familia para afrontar el internamiento del enfermo.

Esta Institución se dirigió al Ilmo. Ayuntamiento de Aranjuez, en demanda de aclaración a su compromiso anterior con este ciudadano, sin obtener una respuesta satisfactoria. Se instó a la familia para que acudiese a los Servicios competentes de la Comunidad Autónoma de Madrid y así lo hizo. No han obtenido contestación, El Defensor del Pueblo está a la espera de recibir contestación de ese Organismo.

Es justo poner de relieve que ese enfermo continúa ingresado en el Hospital gracias a la flexibilidad y al espíritu de solidaridad humana de los Hermanos de San Juan de Dios; a quienes pertenece el Centro, y que permiten la estancia del enfermo, sin que se cubran sus gastos.

En cambio, la queja 24.105/84, que representaba un problema similar al anterior, fue remitida al Defensor del Pueblo por el padre de un débil mental de 21 años, ingresado también en Hospital Psiquiátrico y para el que la Comunidad Autónoma de Madrid había suspendido la ayuda económica que le permitía hacer frente a las mensualidades de su internamiento.

La queja se admitió a trámite y se planteó ante la Comunidad Autónoma de Madrid, que a través de la Consejería de Salud y Bienestar Social, ha asumido la ayuda económica correspondiente, habiéndose dado por concluido favorablemente este expediente.

Queja número 11.642/84

Nos recibió la madre de un muchacho de quince años con trastornos psíquicos, que se encontraba ingresado en el Centro Psicopedagógico de los Hermanos de San Juan de Dios, de Valladolid, La madre también sufre enfermedad depresiva, además de otras alteraciones orgánicas importantes.

El problema que planteaba es que los ingresos que aporta el marido, empleado de la Compañía Internacional de Coches Camas, no son suficientes para pagar los gastos del Colegio de su hijo. Hasta el momento de dirigirse a la Institución habían tenido una beca, que correspondía a una parte importante de la cuota, concedida por la Diputación Provincial de Madrid. Al parecer, les habían indicado que esa beca se iba a retirar, como más tarde se comprobó.

Habían realizado gestiones ante la Comunidad Autónoma de Madrid, ante el INSALUD y ante el Ayuntamiento de Móstoles, sin haber obtenido ninguna solución positiva.

Admitida a trámite por esta Institución y recabados informes tanto clínicos y psicológicos como económicos y sociales, se consideró procedente su admisión y se dio traslado a la Comunidad Autónoma de Madrid. Según se nos informó, a pesar del cambio de criterio producido con respecto al que regía la antigua Diputación Provincial y en consideración a las circunstancias que rodean a este caso, se ha procedido a continuar la ayuda que anteriormente venía recibiendo, con lo que ha quedado concluida favorablemente.

3.3. Problemas en la actuación del Defensor del Pueblo al no encontrar el apoyo necesario o la respuesta adecuada por parte de la Administración Pública

Queja número 15.188/84

Señalábamos la falta de atención y tratamiento para la curación de un paciente de quince años, por parte del Instituto Nacional de la Salud. Su madre manifestó su protesta contra la Seguridad Social y pedía ayuda al Defensor del Pueblo para resolver su problema.

Este enfermo sufre tics nerviosos de los que ha sido tratado con fármacos durante años por diferentes especialistas de la Seguridad Social, sin resultado alguno y llegando a la conclusión, de que era totalmente necesario un tratamiento psicoterapéutico.

Después de infructuosas gestiones de esta Institución ante la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud, se dirigió al Ayuntamiento de Ciudadela, de Menorca, lugar de residencia del reclamante, de la que recibió, entre otras, las siguientes indicaciones:

« El paciente sólo puede ser tratado por un psicólogo particular y a cargo de la familia, porque ya se le ha informado al interesado de los recursos existentes en este campo, llegando a la conclusión de que no se dispone de recursos públicos en Menorca, exceptuando el Centro de Salud Mental, que tampoco lleva a cabo sesiones de psicoterapia. »

Debe denunciarse que esta queja, cuya tramitación se inició en noviembre de 1984 y ante Organismos dependientes de dos Administraciones Públicas diferentes, aún no ha obtenido una respuesta favorable.

3.4. Falta de diligencia de Organismos Públicos ante el requerimiento de los familiares cuando es necesaria la asistencia e internamiento de los enfermos mentales

La queja 14.779/84, fue formulada por la madre de un esquizofrénico que había prendido fuego a su vivienda en tres ocasiones y que a pesar de haber sido ingresado en el

Hospital Psiquiátrico del Puerto de Santa María, salía de alta inmediatamente o se fugaba sin que se responsabilizaran en ningún caso las autoridades sanitarias y administrativas del Centro. Existía la agravante de que en esta misma familia, otro hijo padecía paraplejia y era agredido brutalmente por el enfermo mental.

Esta Institución solicitó informe al Hospital Psiquiátrico del Puerto de Santa María, donde entre otras cosas, se nos indicó que «puede ser considerado como un enfermo social y que no existe un tratamiento específico desde el punto de vista médico psiquiátrico, siendo conveniente su traslado a un Centro Especial».

Ante la inexistencia de Centros adecuados, esta Institución ha requerido la ayuda del Centro de Salud, próximo a su domicilio en el Campo de Gibraltar, para que fuese valorada la situación clínica de este paciente y se le ofreciese al menos, la ayuda de un tratamiento ambulatorio continuo.

3.5. De la necesidad de las Unidades Extrahospitalarias, como los Talleres Protegidos

Queja número 16.623/84

El interesado presentó su escrito ante el Defensor del Pueblo porque tiene un hijo de veinticinco años que después de hacer graduado escolar con gran esfuerzo, presenta desde hace ocho años «graves trastornos de su personalidad» como consecuencia de lo cual no tiene ningún amigo, no hace ningún trabajo y pasa la mayor parte del día en la cama. Este aislamiento le hace a su vez sentirse roto, ya que no tiene ningún apoyo, excepto el de sus padres mayores, con quien tampoco se comunica y a los que a veces agrede.

Los padres han acudido a diferentes Centros Escolares y de Rehabilitación de donde el enfermo ha sido rechazado sistemáticamente porque a pesar de tener una inteligencia próxima a los límites normales, presenta tales alteraciones psicológicas que le impide la incorporación a cualquier actividad escolar o laboral, incluso cualquier relación interpersonal.

Estudiada esta queja, se llegó a la conclusión de que la única posibilidad de rehabilitación en este caso, sería a través de Centros Especializados, como un Taller Protegido. Se orientó a la familia y se hizo una gestión desde nuestra Institución con el Taller Protegido, dependiente de la AISNA, en la calle San Enrique, número 20 de Madrid, para que una vez evaluado el cuadro clínico de este paciente se iniciase su tratamiento.

Efectivamente se ha recibido otro escrito del interesado, en el que se nos comunica que su hijo lleva dos meses en el Taller de Imprenta y Encuadernación y que ha mejorado notablemente de sus trastornos, por lo que se ha dado por concluido este caso.

4. Recomendaciones y Sugerencias

Ya hemos manifestado en anteriores Informes a las Cortes Generales, una viva preocupación por las dificultades que existen en la práctica para dar cumplimiento a las sentencias dictadas por la jurisdicción penal, en las que se

condena a ciudadanos sujetos a algún tipo de drogodependencia, cuando desean someterse voluntariamente a un tratamiento rehabilitador.

Se ha sugerido un cambio de orientación de la legislación penal, en cuanto a las penas sustitutivas de las de prisión y se ha insistido en la necesidad de desarrollar el contenido del artículo 57.1, párrafo 5, del Reglamento Penitenciario, según el cual debe posibilitarse en estos casos «la asistencia a Centros Extrahospitalarios, Públicos o Privados, de los internos clasificados en tercer grado, afectos a toxicomanías».

5. Problemática general del Area

Permanece la desatención al enfermo mental y existe desconcierto ante la puesta en marcha del Sistema de Salud, para que sea una realidad inmediata la atención a los enfermos psiquiátricos.

A pesar de iniciarse la Reforma Psiquiátrica, en el período inevitablemente transitorio hasta su consolidación, no puede ignorarse a la población actualmente afectada para la que habrá necesariamente que programar medidas urgentes, estructurales y funcionales, y que los poderes públicos asuman las cargas económicas que este hecho representa.

La falta de camas psiquiátricas o la mala distribución de las actuales, supone que los enfermos queden en sus domicilios, a veces con sujeción mecánica o en la vía pública, con el consiguiente riesgo para sí mismos o para lo demás.

No se han establecido suficientes dispositivos asistenciales comunitarios, Unidades de día, Talleres, Hogares y programas de reinserción social para poder llevar a cabo la extrahospitalización. Esto lleva como consecuencia, que los parientes dados de alta, sean derivados a los Albergues Municipales de transeúntes.

En relación con los aspectos jurídicos de los enfermos mentales, existe una cierta desorientación tanto de los particulares como de algunas autoridades en las cuestiones relativas a la nueva forma de practicar los internamientos en Centros Psiquiátricos.

Es criterio de esta Institución que en los supuestos en que se tenga conocimiento de la existencia de un presunto incapaz en situación de abandono, se ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal, para que se inicien las actuaciones pertinentes, es decir, se promueva la declaración de incapacidad o el expediente de internamiento previsto en el artículo 211 del Código Civil.

Respecto al problema de la drogodependencia, a pesar del Plan aprobado, creemos que la asistencia inmediata a los afectados actualmente, debe ser un objetivo prioritario.

Es necesaria la instauración de una normativa de homologación, acreditación e inspección para la apertura y gestión de Centros de Toxicomanías.

Se debería de velar por la cualificación de los profesionales, organizando cursos monográficos de todo tipo, pero con rigor y contenido científico, ya que, el voluntarismo y el oportunismo, contribuyen a incrementar la confusión y la ineficacia.

Creemos que es preciso poder facilitar una dirección o un teléfono de un Organismo público en cada provincia, a cualquier persona afecta de una drogodependencia que quiera curarse.

La inexistencia de instituciones especializadas y medios adecuados por parte de la Administración de Justicia, es un inconveniente severo y un lastre importante en las respuestas institucionales al problema de las toxicomanías

§ 2. Anexos al Informe.

ANEXO I

A) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTOS

1. Contra la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo por elección del Congreso de los Diputados y del Senado y cuyo nombramiento fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de diciembre de 1982, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato, 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidades que me confiere la Constitución de la Nación Española, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación que me es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y tras el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, en sesión del día 27 de marzo de 1985 [lo que se acredita con certificación expedida por su Secretario, que se acompaña como documento núm. 1, según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983], mediante la presente demanda INTERPONGO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto» [Contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 31 de diciembre de 1984, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1 y 7.º de la Constitución.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.1.º de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

Primero. La Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, estableció una partida presupuestaria [Artículo 48, Capítulo 4, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, Concepto 483] por valor de 800 millones de pesetas, redactada en los siguientes

términos:

«A las Centrales Sindicales en proporción a su representatividad, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.»

La Ley de Presupuestos Generales del Estado determinaba así una subvención a las Centrales Sindicales, cuya distribución se fijaba con arreglo al criterio de «proporción a su representatividad».

Segundo. El 9 de marzo de 1982, por Resolución del Subsecretario de Empleo y Relaciones Laborales, se distribuyó la citada subvención, sin previa promulgación de norma reglamentaria alguna, entre los cinco sindicatos que, a tenor de la Resolución de 2 de abril de 1981 del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, había obtenido en las elecciones sindicales un número de miembros o delegados igual o superior al 10 por 100 (o 15 por 100 en el caso de Sindicatos de Comunidad Autónoma), por entender el Ministerio de Trabajo que la representatividad a la que se refería el concepto presupuestario era la definida en la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo).

La Confederación Nacional de Trabajo (C. N. T.) dirigió entonces escrito al Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitando su no exclusión en el reparto de la subvención.

Contra la denegación presunta por parte de la Administración Pública, la mencionada Central Sindical interpuso recurso contencioso-administrativo, en el que solicitaba la nulidad de la Resolución de 9 de marzo del Ministerio de Trabajo, por entender que dicha Resolución lesionaba los derechos fundamentales de libertad sindical e igualdad de todos los españoles, proclamados en la Constitución.

El recurso fue estimado por la Sección 1.ª de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que declaró la nulidad de la Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en sentencia de 16 de octubre de 1982.

La sentencia de la Audiencia Nacional estimatoria del recurso afirmaba en su Considerando quinto que la exclusión de los beneficios de aquellas subvenciones (las consignadas en la Ley de Presupuestos para 1982) para todos los demás sindicatos que no se hallan en el caso de los que se consideraron más representativos «supone una violación del principio de igualdad formulado en el artículo 14 de la Constitución».

Dicha sentencia fue recurrida por la Administración Pública, así como por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Unión General del Trabajadores, ante el Tribunal Supremo.

El Alto Tribunal, en sentencia de 28 de febrero de 1983, confirmó en todos sus extremos la sentencia apelada de la Audiencia Nacional, posteriormente revocada por el Tribunal

Constitucional en sentencia número 102/1983, de 18 de noviembre, referente a los recursos de amparo acumulados 202 y 220 de 1983, promovidos por la Unión General de Trabajadores (U. G. T.) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), al entender que la falta de emplazamiento de ambas centrales vulneraba el artículo 24.1 de la Constitución española, por lo que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, ordenó retrotraer las actuaciones al momento inmediato posterior al de recepción del expediente por la Audiencia Nacional.

La Audiencia Nacional dictó sentencia el 7 de julio de 1984, previos los trámites procesales de rigor, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la C. N. T., sentencia confirmada en apelación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 7 de noviembre de 1984.

El Considerando primero de esta última sentencia venía a entender que «la exclusión de los beneficios previstos en la Ley de Presupuestos del Estado para 1983 (Ley 44/1981, de 26 de diciembre) a los sindicatos que la Administración no considera representativos, como fue la C. N. T., implica una lesión directa a los derechos fundamentales de igualdad y libre sindicación, por no ser válido confundir y barajar el concepto de representatividad a que se refiere la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, cuyo ámbito de aplicación sólo alcanza a los propios efectos de ese Estatuto, es decir, las relaciones laborales, con el concepto de representatividad que señala la Ley de Presupuestos para 1982, respecto a la distribución de la partida de 800 millones para subvenciones a las Centrales Sindicales, cuyos destinatarios son, en definitiva, todos los trabajadores afiliados a un sindicato..., por lo que al excluir a la C. N. T. se produjo una discriminación...».

Concluyendo, por tanto, que, «no existiendo justificación jurídica que ampare ese trato discriminatorio, se vulnera el principio o derecho de la igualdad del artículo 14 de la Constitución española, así como el de libertad sindical, contenido en el artículo 28 de la Constitución española, ya que el derecho a la libertad sindical no consiste únicamente en la libertad de constituir sindicatos y en la libre afiliación o no a alguno de ellos, sino también el de no injerencia de los poderes públicos con medidas de sostenimiento económico en el desarrollo y actividades de los sindicatos, y, en general, cualquier medida que los poderes públicos procedan (sic) adoptar frente a las organizaciones sindicales para colocarlas de algún modo en situación de dependencia, controlando su actividad, administración o funcionamiento...».

Tercero. La Ley de 13 de julio de 1983, de Presupuestos Generales del Estado, estableció de nuevo, dentro de la Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), una subvención de 896 millones de pesetas en el Servicio 01. Capítulo 4, Concepto 483, que quedaba redactado de la siguiente forma:

«A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter

formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.»

La determinación de la Centrales «más representativas», de conformidad con la Disposición Adicional de referencia, se efectuó mediante la Resolución de 10 de marzo de 1983 del I. M. A. C. («B. O. E.», 16 de marzo de 1983), que confirma los resultados de las elecciones celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982.

La redacción del mencionado concepto presupuestario de la Ley de 13 de julio de 1983, con respecto a la de 26 de diciembre de 1981, difería únicamente en el añadido del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, de Estatuto de los Trabajadores», lo que implica que la percepción de la subvención se limitaba por la Ley a las organizaciones sindicales «con el 10 por 100 o más de los miembros de los comités de empresa y delegados de personal... en el ámbito estatal» o a aquellos «sindicatos de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los miembros de los comités de empresa o delegados de personal» (Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores).

Cuarto. El 14 de octubre de 1983, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad, número de entrada 5.518 en el Registro General del Tribunal Constitucional, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...» [contenido en el Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, del Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 14 de julio], por estimar que el mismo vulneraba los artículos 28.1, 7.º y 14 de la Constitución.

Quinto. La Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, estableció asimismo una subvención, elevando su cuantía a 976 millones de pesetas, dentro de la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Programa 132, redactada en los siguientes términos:

«A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otros, dentro de los fines propios de aquéllas.»

Sexto. El 23 de marzo de 1984, el Defensor del Pueblo interpuso por segunda vez recurso de inconstitucionalidad contra el citado inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...» (contenido en la

Sección 19, Servicio 01, Programa 132, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984), por considerar igualmente vulnerados los derechos de libertad sindical y de igualdad jurídica ante la ley.

Séptimo. El 14 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 187/1983, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de conformidad con las Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en el Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, del Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, estimando el recurso formulado y declarando, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

Entiende el Tribunal Constitucional —Fundamento Jurídico segundo— que *«el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las organizaciones sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable...»*.

«Planteada así la cuestión —continúa el referido Fundamento Jurídico—, debemos señalar que la finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas que no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirle en exclusiva a las centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional sexta del E. T. contempla y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué organizaciones sindicales tienen capacidad representativa “a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores” ante la Administración Pública y otras entidades y organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.

Por otra parte, la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, con lo cual se puede producir, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos. En este sentido, la sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (núm. 12/1983, «B. O. E.» de 23 de

marzo, F. J. I) indicaba que la libertad de sindicación y la afiliación, que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre.»

«La vulneración de la libertad sindical —concluye el Fundamento Jurídico cuarto- (art. 28.1, en conexión con el 7.º de la Constitución), ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del fallo.»

El 22 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 201/1984, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Programa 132 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

El Tribunal, habida cuenta de la identidad de supuestos planteados por los dos recursos, entiende *«trasladables a este lugar las razones que dimos en la mencionada sentencia y es la misma solución la que tenemos que adoptar en este caso»*.

En consecuencia, estima vulnerado el derecho de libertad sindical —art. 28.1, en conexión con el art. 7.º de la Constitución—, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

Octavo. La Ley de 30 de diciembre de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, incluye una partida de 1.035 millones de pesetas en concepto de subvenciones, dentro de la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A. cuyo texto, al que se da nueva redacción, figura definitivamente como sigue:

«A las Organizaciones Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.7 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y Otro (sic), dentro de los fines propios de aquéllas. »

La modificación de la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto («B. O. E.» de 4 de agosto de 1984), que en la redacción reformada omite la formación de la representatividad institucional de las Centrales Sindicales, consecuente con la regulación del concepto de sindicato «más representativo» por el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, obligó al legislador presupuestario a sustituir la referencia a tal Disposición por la remisión a la Disposición Transitoria introducida en el Estatuto de los Trabajadores por el citado artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

La referida Disposición Transitoria mantiene hasta el 30 de diciembre de 1986 «la capacidad representativa reconocida a las Organizaciones Sindicales por Resolución de la Dirección General del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de 10 de marzo de 1983, a efectos de ostentar representación institucional en defensa de los intereses generales de los trabajadores».

El precepto citado conserva, pues, transitoriamente la calificación de sindicatos más representativos otorgada por la calendarada resolución del I. M. A. C., en aplicación de la entonces vigente Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, hasta tanto no se proceda a la renovación de los representantes de los trabajadores por expiración del mandato a que se refiere el núm. 2 de la citada Disposición Transitoria y se apliquen las nuevas disposiciones sobre «mayor representatividad» contenidas en la futura Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Dicho de otro modo, la Disposición Transitoria introducida por la Ley 32/1984 prolonga temporalmente, en versión normativa residual, el status de sindicato más representativo conferido, al amparo del texto originario de la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, por la Resolución del I. M. A. C. de 10 de marzo de 1983.

Noveno. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 27 de marzo de 1985, y según determina el artículo 18. 1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución, en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo, entendiéndolo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad de la citada norma, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le confieren, interpone mediante la presente demanda RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto» [contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, publicada en el «B. O. E.» de 31 de diciembre de 1984], por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1 y 7.º de la Constitución, recurso que se apoya en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Como quiera que el Tribunal Constitucional haya estimado los recursos de inconstitucionalidad 687/1983 y 208/1984, promovidos por el Defensor del Pueblo, declarando, por sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985, la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «más

representativas, de conformidad con la Disposición Atributo I sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenidos en la Sección 19, Servicio 01, de las Leyes 9/1983, de 13 de julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984, respectivamente, la cuestión estriba en determinar si el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», contenido en el Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, responde a las mismas causas, razones y objetivos, comportando similares o parecidas consecuencias que los incisos de redacción análoga, cuya inconstitucionalidad y nulidad han sido declaradas por el Tribunal Constitucional en las sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Dicho de otro modo, el debate habría de ceñirse a determinar si entre los incisos erradicados de la legalidad ordinaria como contrarios a los artículos 28.1 y 7.º de la Constitución y el contenido en la referida partida de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985 existe identidad de supuestos que haga trasladables a este lugar la solución adoptada por el Tribunal Constitucional en las calendaradas sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Planteada así la cuestión, parece procedente afrontar como insoslayable un análisis exegético de la cláusula cuya inconstitucionalidad promueve hoy la presente demanda.

La nueva y definitiva redacción de la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48. Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley de 30 de diciembre de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, configura el texto siguiente:

«A las Organizaciones Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en proporción a su representatividad según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.7 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otro (sic), dentro de los fines propios de aquéllas.»

Salvo los términos y expresiones que se ofrecen subrayados y la cuantía de la partida, que es ahora de 1.035 millones de pesetas, el concepto presupuestario coincide plenamente con los respectivos Programas contenidos en las Leyes Generales de Presupuestos para los años 1983 y 1984.

Despreciando por irrelevantes las variaciones originadas, ya por transcripción errática —«otro».— del término «otras», referido a las actividades sindicales; ya por la alteración legislativa del precepto de remisión—art. 75.7—, que en la nueva redacción otorgada por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, reproduce sustancialmente el artículo 75.5 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, figurando en el número 7 de sus apartados; ya por la sustitución del término «Centrales» por

el de «Organizaciones», en consonancia con el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical y con la propia Disposición Transitoria de la citada Ley 32/1984, el cambio fundamental queda limitado a la expresión «de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto».

Asegurar que el nuevo inciso —«más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto»— equivale a los ya inconstitucionales —«más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores»—, erradicados de las referidas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, exigiría llegar a la conclusión y convicción consiguiente de que la remisión a la citada Disposición Transitoria no introduce alteración alguna en el concepto de mayor representatividad configurado por la originaria Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores.

Como hemos tenido ocasión de advertir en el Antecedente octavo de la presente demanda, la modificación de la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores por el artículo único de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, que en su nueva redacción Omite la regulación del concepto de «mayor representatividad» a efectos institucionales de los sindicatos y organizaciones sindicales, impidió utilizar como precepto de remisión la citada disposición adicional, obligando al legislador a sustituir tal referencia por la Disposición Transitoria introducida por la Ley 32/1984, que prolonga temporalmente el status de sindicato más representativo conferido, al amparo del texto originario de la Disposición Adicional sexta, por la Resolución del I. M. A. C. de 10 de marzo de 1983.

«La capacidad representativa —establece la citada Disposición Transitoria— reconocida a las Organizaciones Sindicales por Resolución de la Dirección General del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de 10 de marzo de 1983, a efectos de ostentar representación institucional..., concluirá el 30 de diciembre de 1986...»

Por su parte, la Resolución de 10 de marzo de 1983 del Director General del I. M. A. C. proclama: «A los efectos de la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, los resultados globales de las elecciones a Delegados de Personal y Comités de Empresa... »

Dicho de otro modo, la expresión «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, se refiere a las Organizaciones Sindicales que en las elecciones a representantes de los trabajadores en las empresas celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982 obtuvieron el 10 por 100 de tales representantes a nivel nacional o el 15 por 100 a nivel de Comunidad Autónoma, es decir, a las Centrales Sindicales «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

De lo que antecede habrá forzosamente que concluir que el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto», y los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta», se refieren a las mismas Centrales Sindicales y mantienen una auténtica e indubitada identidad de supuestos.

II

Probada aquella identidad, habrá de estimarse la pertinencia, validez y relevancia, en lo que respecta a la presente demanda de inconstitucionalidad, de las razones y fundamentos que aconsejaron al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores». contenidos en las tantas veces referidas partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984.

Los mismos razonamientos y argumentaciones jurídicos con que fueron fundamentadas las sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985 son aplicables al presente supuesto, e idéntica consecuencia y solución debe predicarse con respecto a la declaración de inconstitucionalidad que la presente demanda propugna y, en particular, que:

«La libertad sindical se encuentra reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente, y especifica, por lo que aquí interesa, que la libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a un sindicato. Por su parte, el artículo 7.º de la Constitución trata de los sindicatos de los trabajadores —y de las asociaciones empresariales—, señalando que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y añade que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución reconoce, según acredita la mera lectura de dichos preceptos, la libertad para la creación de sindicatos y la libertad de los sindicatos en el ejercicio de su actividad. De aquí que ha de afirmarse que cualquier actuación del Estado en relación a los sindicatos ha de respetarla libertad sindical, y por ello el Tribunal, al resolver los recursos de amparo que se han formulado frente a actos de la Administración, ha indicado que la libertad sindical comprende el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable (sentencia de la Sala Primera núm. 23/1983, de 25 de marzo, “B. O. E.” de 27 de abril, F. J. 2, y sentencia de la Sala Segunda núm. 99/1983, de 16 de noviembre, “B. O. E.” de 14 de diciembre, F. J. 2).

En esta línea de razonamiento debemos afirmar que el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las Organizaciones Sindicales a no ser tratadas de forma discriminatorias por los poderes públicos, discriminación que

se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en 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» (S. T. C. de 14 de febrero de 1985, F. J. 2).

«En el presente caso, la finalidad perseguida por la norma es la de estimular “la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas” (las Centrales Sindicales), a cuyo efecto otorga la totalidad de la subvención “a las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley”. El Defensor del Pueblo entiende que la exclusión de todas las demás Centrales Sindicales es discriminatoria, mientras el Abogado del Estado sostiene que la desigualdad no es discriminatoria por fundamentarse en el criterio de la máxima eficacia.

Para resolver la cuestión planteada a la luz de la doctrina expuesta debe partirse del carácter y función que corresponde a los sindicatos dentro del sistema constitucional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7.º de la Constitución, el cual establece que los sindicatos de trabajadores contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, debiendo señalarse que, con fundamento en este artículo, el Tribunal ha puesto de manifiesto su carácter de asociaciones de relevancia constitucional (sentencia de la Sala Primera de 2 de febrero de 1981, en recurso de amparo 98/1980, “B.O.E.” de 24 de febrero, F. J. 1), y, asimismo, la trascendencia de las funciones que de acuerdo con la Constitución les corresponden (sentencias de la Sala Segunda núms. 70/1982, de 29 de noviembre, “B. O. E.” de 29 de diciembre, F. J. 3, y 4/1983, de 28 de enero, “B. O. E.” de 17 de febrero, F. J. 3, y sentencia de la Sala Primera núm. 37/1983, de 11 de mayo, F. J. 2).

La defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos, sin distinción. La finalidad de la norma impugnada es la de ayudar a la consecución de los fines sindicales de acuerdo con un sistema de lista abierto, que no excluye por ello la finalidad de defensa, pero que pone el acento en los fines de promoción —que cita expresamente—, dentro de los cuales han de incluirse las actividades socioculturales y de formación si partimos, como es obligado, de la distinción que efectúa el artículo 7.º de la Constitución entre defensa y promoción de los intereses.

Pues bien, siendo esto así, y estando confiada la consecución de tales fines por la Constitución a todos los sindicatos sin distinción alguna de carácter expreso, corresponde a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente trato legal» (S. T. C. de 14 de febrero de 1985, F. J. 3).

«La finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas que no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera

ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirla en exclusiva a las centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional sexta del E. T. contempla y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué organizaciones sindicales tienen capacidad representativa “a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores” ante la Administración Pública u otras entidades u organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.

Por otra parte, la subvención de que se trate incidirá en el orden competitivo entre los sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, con lo cual se puede producir, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos. En este sentido, la sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (núm. 12/1983, “B. O. E.” de 23 de marzo, F. J. 1) indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación, que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atentan contra ella por medio de la coacción, mandato imperativo o imposición de obligación como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre» (Fundamento Jurídico 3, in fine).

«La vulneración de la libertad sindical —art. 28.1, en conexión con el 7.º de la Constitución—, ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del Fallo» —Fundamento Jurídico 4—, esto es, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

Similares argumentos e idéntica solución se reiteran en la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1985, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 208/1984, promovido, asimismo, por el Defensor del Pueblo.

III

Por todo ello, y en conclusión, entendemos que en el caso examinado:

a) Se han concedido a las Organizaciones Sindicales más representativas «privilegios que exceden de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas,

consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los Delegados ante Organismos Internacionales» (informe 36, caso 190, párrafo 193).

b) La concesión de un beneficio económico con destino a ciertos sindicatos y con exclusión de todos los demás genera un indiscutible trato de favor que, por otra parte, vulnera «el derecho a que la Administración no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquella de modo arbitrario o irrazonable» (sentencias del Tribunal Constitucional 23/1983, de 25 de marzo, en recurso de amparo 88/1982, y de 16 de noviembre de 1983, en recurso de amparo 251/1982).

c) El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto sitúa a ciertas Centrales Sindicales en una situación de privilegio dentro del universo sindical de referencia, engendra una desigualdad jurídica y de hecho de innegable relevancia.

d) La ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» no tiene una justificación objetiva y razonable y no se funda en «elementos que no ofrezcan posibilidad de parcialidad o abuso», al quedar excluidas de la ayuda económica de los fondos públicos Organizaciones Sindicales que están cumpliendo legítimamente sus funciones propias como sindicatos.

e) El disfavor con que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 trata a las Organizaciones Sindicales no mayoritarias es contrario al deber impuesto a los Poderes Públicos en el artículo 9.2 de la Constitución de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

f) La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales «más representativas» frente al resto de los sindicatos, que ejercen sus funciones legítimamente, pone en peligro derechos esenciales comprendidos en la libertad sindical, como los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de sindicatos, pues puede conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los Poderes Públicos y puede conducir a una orientación de la afiliación hacia los sindicatos no excluidos, ya que «la situación creada conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiarias en relación con las excluidas, que puede originar una vulneración de la libertad sindical, tanto individual, por influir en el ánimo de los trabajadores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas organizaciones de medios de acción que a otras se niegue... » (sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1983, Sala Segunda, en recurso de amparo 251/1982, Fundamento Jurídico 2).

En su virtud,

SUPlico AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se sirva admitirlo; tener por interpuesta DEMANDA DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición

Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto...», contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 31 de diciembre de 1984; dar traslado de ella al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de dicho texto legal, por no ser conforme con la Constitución.

Todo ello por ser de Justicia, que pido en Madrid a veintisiete de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

2. Contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, reguladora del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo por elección del Congreso de los Diputados y del Senado y cuyo nombramiento fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de diciembre de 1982, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle de Eduardo Dato, núm. 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidades que me confiere la Constitución Española, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación que me es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y tras el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión del día 26 de marzo de 1985 [lo que se acredita con certificación expedida por su Secretario, que se acompaña como documento núm. 1, según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983], mediante la presente demanda INTERPONGO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, publicada el día 27 de diciembre de 1984 en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1.a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.1 a) de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

Primero. La Asamblea de Madrid, con fecha 19 de diciembre de 1984, aprobó la «Ley del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid», por la que se establecía la creación de un Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, cuyo destino es proporcionar recursos suplementarios a los Ayuntamientos para atender a la satisfacción de sus necesidades de inversión en infraestructura y equipamientos de carácter local y comarcal.

Segundo. En aquella Ley y dentro de la habilitación que el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 21 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, contiene para que éstas puedan establecer recargos sobre tributos estatales no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio, establece un recargo en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que consistirá en un porcentaje único del 3 por 100 aplicable sobre la cuota líquida de dicho Impuesto.

Tercero. Con fecha 14 de marzo de 1985, tuvo entrada en el Registro del Defensor del Pueblo un escrito de don Alejandro Muñoz Revenga, Abogado, que quedó inscrito como queja núm. 3.466/1985, quien solicitaba la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley, por entender que la misma podía vulnerar varios principios sancionados en la Constitución.

A este escrito han de sumarse varios miles más presentados por distintos ciudadanos, reiterando la solicitud de interposición de recurso contra la tan citada Ley y que han quedado acumuladas a la queja de referencia.

Cuarto. La Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo, en su reunión de 26 de marzo de 1985 y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de fecha 6 de abril de 1983, ha tenido conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los Servicios competentes de la Institución, en relación con la posible inconstitucionalidad de la norma objeto de la queja e informó favorablemente a la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo, en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le confieren, interpone la presente

DEMANDA DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, publicada en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» el 27 de diciembre de 1984, por entender que dicha norma vulnera los principios recogidos en la Constitución, recurso que se apoya en los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

La cuestión que se suscita es si la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, que establece en su Título II y en su Disposición Adicional 4.º la regulación del recargo sobre el I.R.P.F., vulnera los principios constitucionales de seguridad jurídica y principio de no confiscación.

La citada Ley de la Asamblea de Madrid regula el recargo sobre el I. R. P. F. de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 de la Constitución, 12 de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y 53 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Asimismo se crea el Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, con el que la Comunidad Autónoma tiende a cumplir el mandato constitucional de hacer efectivo el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2.º y 58.2 de la Constitución.

Es necesario, por tanto, analizar estos principios jurídicos en relación con la regulación del recargo sobre el I. R. P. F. en el citado texto legal.

Como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, «... los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, tal como afirma el artículo 1.4 del Título Preliminar del Código Civil, y deben ser interpretados de acuerdo con los mismos».

Estos principios generales también se han configurado en la Constitución para la materia tributaria (que, según opinión de la doctrina científica, integran la llamada Constitución Económica).

Así, se encuentran recogidos en la norma Fundamental el principio de legalidad y reserva de Ley, artículos 31.3 y 133; el principio de generalidad tributaria, artículo 3 1.1; el principio de capacidad, artículo 3.1.1; el principio de seguridad jurídica, artículo 9.3; el principio de igualdad, artículos 3.1, 14.9.2 y 138.2; el principio de justicia tributaria, artículos 31.1 y 1.1; el principio de solidaridad y coordinación, artículos 2, 138.1, 156 y 158.2; el principio de no confiscación, artículo 31, y el principio de instrumentalidad tributaria, artículos 40.1, 133.1 y 138.

Por ello ha señalado la doctrina que estos principios son normas constitucionales que ocupan una posición idéntica a las demás de rango constitucional en relación con otras normas.

Estos principios informan el ordenamiento jurídico y, por tanto, son aplicados indirectamente cada vez que se aplica una norma concreta que los desarrolla.

Pero junto a esta función informadora de los principios constitucionales actúan como límite del ordenamiento jurídico, y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la citada sentencia de 2 de febrero de 1981, al señalar que «informan todo el ordenamiento jurídico, llegando a participar de la fuerza derogatoria de la Constitución en los supuestos de oposición a leyes anteriores».

La existencia de tales principios, en la totalidad de sus exteriorizaciones, han ganado una importancia considerable, tanto en la formación del derecho privado como en el público

y, en este último especialmente, en los derechos administrativos, tributario y financiero.

En estas ramas del Derecho los principios constitucionales constituyen un elemento fundamental para la construcción de un sistema que garantiza las posiciones de los particulares contra las inmunidades de la Administración.

Es por ello por lo que entendemos que la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, al establecer una deficiente regulación del recargo sobre el I. R. P. F. vulnera los principios constitucionales de seguridad jurídica y no confiscación.

II

Primero: Principio de seguridad jurídica

Es patente que la Constitución garantiza, en su artículo 9.3, una serie de principios jurídicos de naturaleza formal, entre los que interesa destacar, en este momento, por su carácter básico, el principio de seguridad jurídica.

Este principio se opone a la arbitrariedad y su esencia estriba en exigir el establecimiento de unas normas claras, ciertas e inequívocas. Seguridad jurídica que, en la actuación tributaria, adquiere una gran relevancia, al configurarse como una de las garantías obtenidas en el conflicto histórico del ciudadano que ha de pagar los impuestos y la autoridad que los establece, recauda y gasta.

La seguridad jurídica es, desde este punto de vista, condición inmanente del bien común y tiene su fundamento en la tensión ideal real de la justicia, constitutiva, por tanto, del propio bien común. La seguridad jurídica representa, en el seno del bien común, el fin inmediato del derecho positivo. Sólo su realización en la comunidad permite la consecución del fin superior del bien común en su plenitud y de la justicia.

En ese principio fundamental se engloba también el de no discriminación tributaria, recogido en el artículo 7.º de la LGT al disponer que los actos en materia de gestión tributaria constituyen actividad reglada.

Ello entraña un claro reto a la arbitrariedad en materia tributaria, y su esencia radica en establecer, como se ha dicho, una normativa cierta e inequívoca que reafirme el ineludible derecho a la seguridad jurídica.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981 (R. I. núm. 38/1981) al interpretar diversos principios del artículo 9.3 de la Norma Fundamental:

«Las normas invocadas no son compartimentos estancos, sino que cada una de ellas cobra valor en función de las demás y en tanto sirvan a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

Así, la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, todo ello equilibrado de modo que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad.»

Las estrechas conexiones que median entre el concepto

de Estado de Derecho y los principios de seguridad y legalidad han sido también destacadas en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional alemán, afirmando que de la idea de Estado de Derecho deriva la exigencia de que la norma que establece un tributo fije el objeto, el fin y la medida de la obligación tributaria correspondiente, de forma determinada o determinable, de suerte que la deuda tributaria resulte fácilmente calculable por parte del presunto sujeto pasivo.

Entendemos, por tanto, que el principio de seguridad jurídica exige unos preceptos claros e inequívocos que en la norma que nos ocupa (Ley 15/1984, de 19 de diciembre) se quiebra en los siguientes puntos:

1. Recaudación del recargo sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas

La Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal dispone en su Disposición Adicional 4.º que «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de las actas relativas al recargo se realizarán en la forma que legalmente se determine y de acuerdo con las fórmulas de colaboración con la Administración Tributaria del Estado que la instrumenten al amparo de lo establecido en el artículo 19 de la LOFCA».

Con esta disposición, la Comunidad Autónoma de Madrid entiende que el recargo sobre la renta de las personas físicas es un tributo propio, por lo que su recaudación, gestión, liquidación e inspección le corresponde, de conformidad con dicho artículo 19.1 de la LOFCA.

Sin embargo, parece que el Ministerio de Economía y Hacienda entiende que la recaudación del recargo y, por tanto, su gestión, liquidación e inspección le compete, según se deduce de la Orden de ese Departamento Ministerial de 8 de febrero de 1985, en la que se incluye, en los modelos de declaración ordinaria y simplificada del I. R. P. F., una casilla para que el sujeto pasivo cuantifique el importe del recargo económico.

La aplicación de uno o de los tres modelos de sistemas de recaudación, gestión, liquidación e inspección establecidos en el artículo 19 de la LOFCA están en íntima relación con la naturaleza del tributo de que se trate.

Si consideramos que el recargo es un tributo propio, lo recaudará la Comunidad Autónoma, tal y como señala la Disposición Adicional 4.º de la Ley 15/1984 (tesis al parecer mantenida por la Comunidad Autónoma a la vista del referido texto legal).

Si consideramos que el recargo no es un tributo propio, su recaudación corresponderá al Estado (tesis al parecer mantenida por el Ministerio de Economía y Hacienda a la vista de la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1985).

Nuestra Constitución, en su artículo 157, dispone que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por los siguientes:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones

especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

De otra parte, en la LOFCA se dispone en su artículo 4.º:

1. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Los ingresos procedentes de un patrimonio y demás de Derecho privado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

d) Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.

e) Las participaciones en los ingresos del Estado.

f) El producto de las operaciones de crédito.

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

2. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

a) Las asignaciones que se establecen en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

b) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2.º, 138 y 158 de la Constitución.

Y en su artículo 12 se dispone:

1. Las Comunidades Autónomas podrán establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos, así como sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en su territorio.

2. Los recargos previstos en el apartado anterior no podrán configurarse de forma que puedan suponer una minoración en los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.

Se distingue, pues, claramente en la Norma Fundamental y en la LOFCA entre impuestos propios de la Comunidad Autónoma, recargos sobre impuestos estatales, tasas y contribuciones especiales, impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en los ingresos del Estado.

Es obvio que respecto de los impuestos propios las Comunidades Autónomas, de conformidad con los artículos 4.º, 6.º y 9.º de la LOFCA pueden establecerlos y regular los elementos constitutivos de los mismos.

Sin embargo, la naturaleza del recargo sólo permite a la

Comunidad Autónoma establecerlo, modificarlo o suprimirlo.

Pero no posibilita la alteración de la relación jurídico tributaria sobre la que incide por tratarse de una relación de naturaleza estatal.

La LOFCA faculta a las Comunidades Autónomas para establecer y modificar los elementos determinantes de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, pero, sin embargo, no atribuye las mismas facultades cuando se trata de recargos sobre impuestos estatales. En este caso, la Comunidad, como ya hemos señalado, puede establecerlos, modificarlos o suprimirlos en uso de la potestad tributaria atribuida por la Constitución, pero en ningún caso podrá modificar elementos de la relación jurídico tributaria correspondiente, ya que por tratarse de un recargo sobre un impuesto estatal le vienen configurados de antemano.

El establecimiento de un recargo sobre el impuesto estatal no supone modificación de la naturaleza de éste (existe incluso una prohibición de no desvirtuar la naturaleza de los mismos en el artículo 12.2 de la LOFCA), ello significa que el recargo sigue la suerte del impuesto estatal, por lo que la alteración por el Estado, en uso de su potestad tributaria de los elementos de la relación jurídico-tributaria del impuesto, provocaría la variación del recargo autonómico correspondiente.

Sin embargo, como ya hemos señalado en el supuesto de los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales, la Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad tributaria, regula todos y cada uno de los elementos de los mismos.

Esta distinción es básica a la hora de determinar la distribución de competencias en la gestión tributaria.

Para ello, como ya hemos señalado, el artículo 19 de la LOFCA distingue tres grupos de conceptos: tributos propios de las Comunidades Autónomas, tributos cedidos por el Estado y demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma. Dice, en efecto, el apartado 1.º del artículo 19 de la LOFCA «que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo».

El apartado 2.º del mismo artículo 19 añade que «en caso de tributos cedidos cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos...».

Por último, en su apartado 3.º, el artículo 19 señala que «la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que aquélla pueda recibir de éste y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo».

En el primer apartado, la referencia no puede hacerse más que a los impuestos, tasas y contribuciones especiales propios de las Comunidades Autónomas, pues tal es el sentido que consideramos que tiene la expresión «tributos propios», de conformidad con la LOFCA y con la Constitución. Por eso la capacidad gestora es plenamente de las Comunidades

Autónomas, como también lo es la normativa [art. 17.b)J y la de resolución de reclamaciones por sus propios órganos [art. 20.1.a)].

El segundo apartado no plantea duda alguna, se refiere a los tributos cedidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, materia en la que ésta carece de competencias normativas.

El apartado tercero contiene una fórmula que puede inducir a confusión, pues se refiere a los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma. La explicación no es afortunada, pues carece de claridad suficiente para acoger no sólo a los impuestos estatales no cedidos, tengan o no participación en ellos las Comunidades Autónomas, sino también a los recargos autonómicos sobre los impuestos estatales.

Por todo ello, y en cuanto a la recaudación del recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, entendemos que existe en estos momentos inseguridad jurídica suscitada por la Disposición Adicional 4.º de la Ley 15/84, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, en relación con la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1985 y el artículo 19 de LOFCA, motivo éste que nos impulsa a suscitar ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de la referida ley por afectar al citado principio constitucional de seguridad jurídica.

Es obvio que el sujeto pasivo del I.R.P.F. con domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid no puede saber con claridad, de manera cierta e inequívoca, cuál es la Administración que puede exigir la recaudación del impuesto. Punto este importante a la hora de determinar ante quién presentar, en su caso, las reclamaciones económico administrativas en defensa de los derechos que los sujetos pasivos consideren afectados.

2. La determinación de la deuda tributaria

La Ley 44/1978, de 8 de diciembre, que establece el I.R.P.F. y las Disposiciones que posteriormente la han modificado, señala que la deuda tributaria está constituida por el resultado de la aplicación de la tarifa del impuesto, conforme a las escalas general o simplificada, según los casos, y de las deducciones de la cuota, previstas en la Ley y en el Reglamento del impuesto.

Entendemos que la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, quiebra el principio de seguridad jurídica por cuanto existen problemas importantes a la hora de la determinación de la deuda que no están resueltos.

Así, si la declaración realizada por el sujeto pasivo fuese negativa a devolver, no está resuelta la compensación con el recargo autonómico, que al aplicarse sobre la cuota líquida siempre será positivo. El sujeto pasivo afectado por la Ley 15/1984 no sabe en estos momentos si cuando haga la declaración de la renta, y en el supuesto de que resulte negativa, podrá compensar con el importe del recargo autonómico o por el contrario deberá abonarlo, aunque las cantidades a devolver sean superiores al importe del recargo.

Se plantea también el problema de si la Administración del Estado puede compensar dos deudas (la estatal y la autonómica) que pertenecen a dos sujetos activos distintos.

Entendemos, por ello, que la aplicación de esta Ley en su actual redacción es inconstitucional por faltar a la seguridad

jurídica en esta materia tributaria.

Existe, además, otra laguna normativa que afecta al principio de seguridad jurídica, tal cual es la no determinación de si el recargo autonómico se tendrá en cuenta a los efectos de computar los límites a que se refiere el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que afecta al período impositivo del año 1984, y, por tanto, al período impositivo gravado por el recargo autonómico.

En el referido artículo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1984 se señala que la cuota íntegra del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas no podrá exceder para los sujetos por obligación personal del 46 por 100 de la base imponible ni conjuntamente con la cuota correspondiente al Impuesto sobre el Patrimonio Neto del 70 por 100 de cuota base.

Los límites establecidos con este porcentaje indican el lugar en el que el legislador fija el impuesto a los efectos del principio de no confiscación, recogido en el artículo 31 de la Constitución.

No se encuentra resuelto en la Ley Autonómica el que, con la aplicación del recargo del 3 por 100, se puedan superar los límites establecidos en la Ley Presupuestaria. Es decir, el sujeto pasivo de esta relación tributaria no sabe en estos momentos si cuando haga la declaración deberá o no abonar el 3 por 100 cuando supere el límite del 46 por 100 o el 70 por 100 de la base imponible, en la forma señalada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

Por ello, entendemos que se quiebra el principio de seguridad jurídica que en esta materia tributaria debe regir y que, sin embargo, no se encuentra reflejado en la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, de la Comunidad Autónoma.

Existe otro antecedente en el que el legislador sí determinó que la cuantía del recargo municipal previsto en la Ley 24/83, de 21 de diciembre, no se tendría en cuenta a efectos de computar los límites a que se refiere el apartado 2 del artículo 28 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre (art. 11.4 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales).

3. Período de imposición y devengo del impuesto

La Ley 44/1978, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dispone en su artículo 23 que el período de la imposición será el año natural, y el impuesto se devengará el día 31 de diciembre de cada año, con las excepciones establecidas en el artículo 24 y en el artículo 107 de su Reglamento.

Cabe preguntarse si una Ley aprobada el 19 de diciembre y que entró en vigor el día 27 de diciembre de 1984, día de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid», es decir, tres días antes de la finalización del período impositivo, afecta o no al principio de seguridad jurídica. Esta Institución entiende que afecta al principio de seguridad jurídica el que el sujeto pasivo de esta relación no sepa cuál es el recargo sobre el Impuesto de las Personas Físicas que gravará los rendimientos obtenidos durante el período impositivo.

Sin embargo, en el recargo municipal sobre la renta de

las personas físicas, creado por la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, se establece un límite que, en cierta medida, salva la posible quiebra del principio de seguridad jurídica. En esa Ley 24/1983, de 21 de diciembre (sobre Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales), se dispone, en su artículo 9.º, que «la adopción del correspondiente acuerdo de imposición del recargo será tramitado ajustándose al procedimiento previsto en la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

En esta Ley, en su artículo 18, se contiene una Disposición importante a los efectos de la seguridad jurídica, al señalarse que «los acuerdos adoptados por la Corporación en materia de imposición y ordenación de tributos propios, así como sus modificaciones, habrán de ser tomados con tres meses de antelación al menos del comienzo del ejercicio económico en que hayan de surtir efecto...».

Es lógico pensar que si el legislador establece algunos límites que no permitan la quiebra del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se fije de igual modo para el recargo autonómico que nos ocupa, y, sin embargo, no ha sido así, ya que se fijó la imposición de este recargo tres días antes de finalizar el período impositivo.

Por ello, esta Institución entiende que la entrada en vigor de la Ley reguladora del recargo sobre el I.R.P.F. de la Comunidad de Madrid tres días antes de finalizar el período impositivo pudiera constituir una quiebra del principio de seguridad jurídica, y ello obliga a suscitar ante el Tribunal Constitucional su posible inconstitucionalidad.

Segundo: Principio de no confiscación

Este principio, junto con el de capacidad económica, está proclamado en el artículo 31 de la Constitución.

La noción de «capacidad económica se considera como el presupuesto lógico o conceptual para elaborar los principios de justicia fiscal propiamente dichos: el de igualdad y el de no confiscación impositivas. En el principio de capacidad ha querido ver la doctrina, junto a una pauta de justicia en la distribución de la carga tributaria, una norma de lógica fiscal en virtud de la cual la incidencia tributaria en cada persona debía tener en cuenta, como elemento definidor, la riqueza material poseída por cada uno, dato de lógica fiscal, pues el tributo busca una manifestación de riqueza material en su variada gama, y como tal no puede gravar más que en consonancia con lo que de ella posea cada ciudadano.

Por principio de no confiscación entiende la doctrina la garantía de que las contribuciones públicas absorban por vía impositiva tan sólo una parte de la propiedad y de la renta. Entendiéndose que, fijado un límite, su transgresión quebraría este principio.

Es obvio que la fijación de la frontera entre el impuesto justo y el impuesto con alcance confiscatorio es fruto de una decisión del legislador, al establecerse la progresividad del sistema tributario, el tipo de capacidad económica, etc.

En el artículo 27 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se da nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 28 de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estableciéndose en el punto 2 de dicho

artículo 27 que la cuota íntegra de este impuesto, resultante por aplicación de la escala, no podrá exceder, para los sujetos con obligación personal, del 46 por 100 de la base imponible ni, conjuntamente, con la cuota correspondiente al Impuesto sobre el Patrimonio Neto del 70 por 100 de dicha base.

Si el recargo previsto en la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, no se tiene en cuenta para computar los límites antes indicados se llegaría a una deuda tributaria por un mismo impuesto que, en algunos casos, superaría tales límites. En estos supuestos se estaría ante una posible quiebra del principio de no confiscación del sistema tributario, atendiendo siempre al total de la deuda tributaria (integrada ésta, de conformidad con el artículo 58, en relación con el 55, de la Ley General Tributaria, por la cuota íntegra más el recargo legalmente establecido, a pesar de que, por separado, la cuota íntegra del impuesto y la del recargo no superen el límite anteriormente señalado.

En su virtud,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se sirva admitirlo; tener por interpuesto, DEMANDA DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra la regulación que del recargo sobre el I. R. P. F. se realiza en el Título II y Disposición Adicional 4.º de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, por entender que se vulnera el principio de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9.3, y el de no confiscación, definido en el artículo 31.1 de la Constitución, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar en su día SENTENCIA por la que se declare la inconstitucionalidad de dicho texto legal, por no ser conforme con la Constitución.

Todo ello por ser de Justicia, que pido en Madrid a veintisiete de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

FRANCISCO GONZALEZ-BUENO LILLO, Secretario General del Defensor del Pueblo, actuando como Secretario de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

CERTIFICO:

Que en la reunión de la Junta celebrada el martes día 26 de marzo de 1985, estando presentes todos sus miembros, se tomó, entre otros y por unanimidad, el siguiente acuerdo:

«Informar favorablemente en relación con la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la regulación que del recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se realiza en el Título II y Disposición

Adicional 4.ª de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.»

El acuerdo de la Junta de Coordinación y Régimen Interior se toma en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 de la Reglamentación, ya citado, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Madrid, 27 de marzo de 1985.

V.º B.º —El Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—El Secretario, Francisco González-Bueno Lillo.

Excmo. Sr.:

Con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid 15/84, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal, presentada por don Alejandro Muñoz Revenga y otros más y registrada en esta Institución con el núm. 3.446/1985, se han observado importantes deficiencias normativas que a juicio de esta Institución afectan, a la posible inconstitucionalidad de la norma indicada como a la legalidad del procedimiento recaudatorio del recargo establecido en la misma. En cuanto al primer supuesto, la cuestión ha sido suscitada ante el Tribunal Constitucional. Procede ahora someter a la consideración de V. E. los motivos que suscitan dudas sobre la legalidad del procedimiento indicado.

1. La Ley del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid 15/1984 establece en su Título II, artículos 7.ª y 8.ª, el recargo sobre la renta de las personas físicas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 de la Constitución, 12 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y artículo 53 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Asimismo se establece en su Disposición Adicional 4.ª que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos relativos al encargo se realizarán en la forma que legalmente se determine y de acuerdo con las fórmulas de colaboración con la Administración Tributaria del Estado que se instrumenten al amparo de lo establecido en el artículo 19 de la LOFCA

Examinada con todo detenimiento la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, se observan dos lagunas importantes a la hora de realizar la recaudación del referido tributo:

a) De una parte, no se contiene en esta ley, a diferencia de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, un precepto en el que se establezca que la cuantía del recargo no se tendrá en cuenta a efectos de computar los límites a los que se refiere el apartado 2.º del artículo 28 de la Ley 44/78, de 8 de septiembre (modificada por el artículo 27.2 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984).

Esta laguna normativa podría posibilitar en algún caso

que se superaran los límites establecidos por el legislador al esfuerzo fiscal exigido por el I.R.P.F.

Nada impide que una Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades conferidas por la Constitución, la LOFCA y su propio Estatuto de Autonomía, eleve la cuantía del recargo.

La no existencia de un precepto en la citada Ley de la Comunidad Autónoma que no permita la superación de los límites que en cada momento histórico señale el legislador podría posibilitar la quiebra de uno de los principios constitucionales en materia tributaria, «el de no alcance confiscatorio».

b) De otra, y en relación con la determinación de la deuda, se observa que no está aún definido cuál ha de ser el marco jurídico en el que han de resolverse aquellos supuestos en los que, resultando la declaración negativa a devolver y el recargo positivo, no se proceda a su compensación. Compensación que plantea no pocos problemas jurídicos en cuanto que se compensarían dos deudas tributarias distintas de dos sujetos activos de una relación jurídica tributaria por uno de aquéllos.

Como V. E. conoce, la Constitución garantiza en su artículo 9.3 una serie de principios jurídicos de naturaleza formal, entre los que interesa destacar en este momento, por su carácter básico, el principio de seguridad jurídica.

Este principio se opone a la arbitrariedad y su esencia estriba en exigir la promulgación de unas normas claras, ciertas e inequívocas. Seguridad jurídica que, en la actuación tributaria, adquiere una gran relevancia al configurarse como una de las garantías obtenidas en el conflicto histórico del ciudadano que ha de pagar los impuestos y la autoridad que legítimamente los establece, recauda y gasta.

En ese principio fundamental se engloba también el de no discriminación tributaria, recogido en el artículo 7.º de la LGT al disponer que los actos en materia de gestión tributaria constituyen una actividad reglada.

Todo ello configura un imprescindible límite constitucional a los posibles excesos o arbitrariedad en materia tributaria y su esencia radica en establecer, como se ha dicho, una normativa cierta e inequívoca que reafirme el ineludible derecho a la seguridad jurídica.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de julio de 1981 al interpretar diversos principios del artículo 93 de la Norma Fundamental:

«Las normas invocadas no son compartimentos estancos, sino que cada una de ellas cobra valor en función de las demás y en tanto sirvan a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

Así la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, todo ello equilibrado de modo que permita promover en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad.»

2. De otra parte, hemos podido comprobar, con la publicación de la Orden de 8 de febrero de 1985 del Departamento Ministerial que V. E. preside, que se incluyen

en los modelos de declaración ordinaria y simplificada del I. R. P. F. una casilla para que el sujeto pasivo cuantifique el importe del recargo autonómico. Ello hace presumir que la Administración Tributaria del Estado se considera competente para recaudar dicho recargo.

No obstante, y como V. E. perfectamente conoce, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas establece en su artículo 19.3 sistemas distintos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los «tributos» autonómicos.

Así, en su apartado primero, señala que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos corresponderá a la Comunidad Autónoma...

En el apartado segundo se dispone que en el caso de tributos cedidos cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión...

Por último, en el apartado tercero se dispone que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en cada Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado.

Sin embargo, la Disposición Adicional 4.ª de la Ley 15/84, de 19 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, al señalar que la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos relativos al recargo se realizará en la forma que el legislador se determine, lo que pone de manifiesto es la elección del primero de los sistemas recogidos en el artículo 19, es decir, la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión [art. 20.1.a) de la LOFCA] por la Comunidad Autónoma.

Este mandato normativo establecido en la referida ley parece por tanto configurarse como contradictorio con la publicación de la Orden de V. E. de 8 de febrero de 1985, anteriormente citada.

A ello ha de añadirse la confusión que pueda suscitarse si se considera que el recargo autonómico sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se encuentra comprendido en la expresión de «tributos propios» de la Comunidad Autónoma, que utiliza el artículo 19.1 de la LOFCA. En tal caso, el conocimiento de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por la Administración Tributaria del Estado al recaudar estos impuestos correspondería, de conformidad con el artículo 20.1 .a) de la LOFCA, a las Comunidades Autónomas.

No obstante, esta Institución entiende, a la vista de los artículos 157 de la Constitución, 53 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y artículos 4.º, 6.º, 12, 19 y 20 de la LOFCA que el recargo no se encuentra comprendido en la expresión «tributos propios» que emplea el citado artículo 19.1 de la LOFCA, sino más bien en el sistema previsto en el artículo 19.3.

3. Por todo ello, y hasta tanto se proceda por la Comunidad Autónoma de Madrid a la aclaración o desarrollo normativo respecto de la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, o, en su caso, por el Estado a colmar y aclarar las lagunas legales que han quedado expuestas, sugerimos a V. E., al amparo de las facultades conferidas a esta Institución por los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica

3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, que valore la oportunidad de no proceder a la recaudación del citado recargo en tanto persista la situación de confusión del ámbito legal en el que ha de sustentarse la competencia recaudatoria del Estado en relación con dicho encargo, lo que en ningún caso ha de ser obstáculo para el riguroso cumplimiento por parte de los ciudadanos de las obligaciones tributarias que se deriven de normas legales en vigor.

Agradeciendo por anticipado el preceptivo informe de V. E. sobre los anteriores extremos que han quedado expuestos, le saluda atentamente.

Madrid, 27 de marzo de 1985.

Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda.

3. Contra la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora del derecho de objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria y contra la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y otros extremos.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo, por elección del Congreso de los Diputados y del Senado (nombramiento que fue publicado en el «B. O. E.» de 30 de diciembre de 1982), con domicilio institucional en Madrid (calle Eduardo Dato núm. 31, Código Postal 28010) y en ejercicio de la honrosa misión que me está conferida por el artículo 54 de la Constitución (en lo sucesivo CE) y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (en adelante LODP), ante este Tribunal Constitucional respetuosamente comparezco y como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación activa que el Ordenamiento Jurídico vigente me reconoce (según el artículo 162.1 de la CE, el art. 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la que se rige este Alto Tribunal —en adelante LOTC— y el art. 29 de la LODP), y una vez emitido, el día 6 del mes en curso, el preceptivo informe por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18.1 .b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta del 16 de abril de 1983, como se acredita mediante certificación expedida por el Secretario General de esta Institución que se une a este escrito] interpongo la presente demanda de recurso de inconstitucionalidad contra los puntos concretos que ulteriormente se detallan y analizan de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora del derecho de objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria («B. O. E.» núm. 311 del día 28 del mismo mes y año, citada en lo sucesivo como Ley 48/1984), así como contra aspectos, igualmente concretos de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y otros extremos (publicada en el mismo «B. O. E.» núm.

311, y que será citada en lo sucesivo como LO 8/1984), por estimar, sin mengua del respeto debido a cualquier otra opinión diferente, que tanto en lo que concierne al rango jerárquico normativo dado a la Ley 48/1984, cuanto a determinados preceptos de la misma y de la LO 8/1984, se vulneran los artículos 9.3, 10.1 y 2, 16.1 y 2, 18.1, 14, 30.2, 53.1 y 2, 81 y 96 de la Constitución; los artículos 12, 18 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (aprobada por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948); los artículos 17 y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la misma Organización mundial el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por España el 17 de abril de 1977, »B. O. E.» núm. 103 del día 30 del mismo mes y año), y, finalmente, el artículo 9.º de la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (aprobado en Roma por los Estados miembros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por el Estado español el 10 de octubre de 1979, «B. O. E.» núm. 243 de la misma fecha); preceptos estos tres últimos de rango internacional y que forman parte integrante de nuestro Ordenamiento Jurídico de nivel constitucional, según el artículo 96 de la CE, y, a mayor abundamiento, son preceptiva pauta hermenéutica en materia de derechos humanos a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la misma Norma Suprema.

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida, en plenitud, la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [con arreglo a lo preceptuado en el art. 161 .1 .a) de la CE y en los arts. 1.2 y 2.1.1.º de la LOTC], dentro del plazo y cumplidos todos los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

Para la debida información de este Alto Tribunal se hace constar que han acudido a la Institución del Defensor del Pueblo, en ejercicio del derecho que les reconoce el artículo 29.1 de la CE y el artículo 10.1 de la LODP, las personas naturales y jurídicas o colectivas que seguidamente se especifican, formulando «quejas» contra las expresadas Leyes reguladoras del derecho de objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria e instando la interposición contra las mismas del pertinente recurso de inconstitucionalidad:

a) Asociaciones de carácter religioso:

Queja núm. 21.859/1984 (Plataforma de Cristianos por la Paz, con sede en Valencia); Queja número 21.881/1984 (doña Pilar Varela Díaz, como Presidente de la Juventud Obrera Cristiana de España, con sede en Madrid); Queja núm. 1.553/1985 (don Antonio Salinas Rodríguez, de la Juventud Obrera Cristiana de Andalucía, con sede en Sevilla); Queja núm. 1.606/1985 (Colectivo de Cristianos por la Paz de Madrid); Queja núm. 3.164/1985 (don César Vidal Manzanares, como representante de los Ijzys, juntamente con don Daniel Vidal Regaliza, representante de la Iglesia Bautista Española; don David Francisco Burt Stockwell, como representante de la Iglesia Evangélica Bautista de

Gracia, doña M.ª Josefa Fernández Cout. como representante de la Sociedad Religiosa de los Amigos Cuáqueros; don Arturo Sánchez Galán, como representante de la Iglesia Española Reformada Episcopal; don José Luis Suárez García, como representante de la Comunidad Cristiana; don Cipriano Campanero López, como representante de la Comunidad Cristiana de los Hermanos Memomitas de España; y doña Teresa Cebollada Amigo, como representante de la Comunidad Cristiana Aula Abierta).

b) Asociaciones y colectivos de carácter civil:

a) De promoción y defensa de los derechos humanos: Queja núm. 16.723/1984 (don José María Mohedano, Abogado, actuando como Presidente de la Asociación Pro Derechos Humanos de España, con sede en Madrid).

b) De Movimientos de objeción de conciencia: Queja núm. 3.512/1984 (don Juan C. Rois Alonso y varias personas más, en nombre de diversos colectivos de Objeción de Conciencia); Queja núm. 9.055/1984 (don Andrés de la Portilla García, en nombre propio y en el de un colectivo de objeción de conciencia post-servicio militar y excedentes de cupo); Queja núm. 15.826/1984 (el Colectivo denominado « Movimiento de Objetores de Conciencia Internacional de Resistentes a la Guerra», con sede en Madrid); Queja núm. 16.062/1984 (Grupo de Objetores de Conciencia de Baleares, Palma de Mallorca); Queja núm. 16.690/1984 (don Albert Ferrer Arpi, don Lluís Pastrana Icart y varias personas más en nombre del Movimiento de Objetores de Conciencia de Cataluña); Queja núm. 2.715/1985 (don José Checa Cortés, Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en nombre y representación de la «Asociación para la Objeción de Conciencia», con sede social en Valencia); Queja núm. 3.248/1985 (Movimiento de Objetores de Conciencia de las Tierras de Ponent, Lérida).

c) Políticas y culturales: Queja núm. 1.150/1984 (don Pedro Otaduy Ibáñez, en nombre propio y de otros compañeros excedentes de cupo o que se encuentran en situación de «reserva del Servicio Militar»); Queja núm. 16.690/1984 (don Alfonso Banda i Tai-radehas y varias personas más, en nombre de la Fundació per la Pau; don Joan Gomis, Presidente de la Comisión General de Justicia y Paz; don Josep Benet i Morehl y don Francesc Noguero i Vallverdú, en nombre de la

Asociación para las Naciones Unidas en España); Queja núm. 20.251/1984 (don Daniel Sánchez Gutiérrez, como Presidente del Consejo de la Juventud del Municipio de Madrid); Queja núm. 20.649/1984 (el Consejo Consultivo del Club de Amigos de la Unesco, de Madrid); Queja núm. 24.341/1984 (el Colectivo denominado » Asamblea de Cantabria por la Paz y el Desarme», con sede en Santander); Queja núm. 711/1985 (doña Anni Escobedo, Presidenta del Consejo de la Joventut de Barcelona); Queja núm. 1.652/1985 (Alternativa no Violenta); Queja núm. 2.571/1985 (don Lluís Font i Espinós, presidente del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya —C. N. J. C.—); Queja núm. 2.572/1985 (don Ricardo Fernández Ontiveros, Coordinador General de la Juventud Comunista de Cataluña); Queja núm. 2.992/1985 (El colectivo denominado «Grupo de

Acción no Violenta» —GANV—, de Málaga); varias organizaciones que forman parte de la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas (Organización por la Paz, de Salamanca; Comisión Anti OTAN, de Cádiz, Colectivo Paz y Desarme, de Zaragoza; etc.); Juventudes Socialistas de Puertollano; Comité de Guinardó per la Pau i el Desarmament, de Barcelona; Frente de Lucha por la Paz, de Madrid; Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España, de Puertollano (Ciudad Real), y varias Asociaciones más.

c) Personas individuales:

Queja núm. 7.502/1984 (don Francisco Cortés Torres, de Málaga); Queja núm. 4.084/1984 (don Joan Jane Figueres, de Barcelona); Queja núm. 16.085/1984 (don Jorge Magro Enríquez, de Simancas, Valladolid); Queja núm. 16.085/1984 (don Jesús Carlos Esteban de la Rubia, de Sax, Alicante); Queja núm. 21.890/1984 (don Juan Carlos García Bermejo, de Elx, Alicante); Queja núm. 21.893/1984 (don José Parreño Navarro, de Elx, Alicante); Queja núm. 22.370/1984 (don Carmelo Fernández Díaz, de Elx, Alicante); Queja núm. 22.838/1984 (don Joaquín Rebollo García, de Elche, Alicante); Queja núm. 23.890/1984 (don Lorenzo J. Noguero Sarasa, de Huesca); Queja núm. 24.632/1984 (don Guillermo Pi García, de Oviedo); Queja núm. 115/85 (don José María Blázquez Pérez, de Madrid); Queja núm. 953/1985 (don José María López Alvarez, de Elche, Alicante); Queja núm. 1.383/1985 (don Manuel Prada Ides, de Elche, Alicante); Queja núm. 1.437/1985 (don José María Margenat Peralta, de Madrid); Queja núm. 2.453/1985 (don Alberto Alcalde Aramburu, de Madrid).

d) Finalmente, se ha recibido en esta Institución, con fecha del día 22 del mes en curso, una comunicación del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco en la que se hace constar que en el Pleno Ordinario celebrado el día 22 del presente mes, se aprobó una Proposición no de Ley, cuyo texto literal es el siguiente:

«1. El Parlamento Vasco se adhiere a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo, el 7 de febrero de 1983, en la que se proclama la equiparación del tiempo de duración del Servicio Militar y el servicio de prestación social sustitutorio y el respeto escrupuloso a los motivos de conciencia que impulsan al objetor, reconociéndose asimismo, la objeción sobrevenida.

2. El Parlamento Vasco declara que la Ley reguladora de la objeción de conciencia y prestación social sustitutoria, de 26 de diciembre de 1984, no asume los principios contenidos en la Resolución antes mencionada.

3. El Parlamento Vasco manifiesta que la citada Ley de 26 de diciembre de 1984 es de dudosa constitucionalidad a la vista del contenido de los artículos 14, 16 y 30, entre otros, de la Constitución.

4. El Parlamento Vasco considera que, dada la trascendencia de la cuestión, es oportuno que se pronuncie el Tribunal Constitucional, por lo que acuerda solicitar del Defensor del Pueblo la interposición del correspondiente recurso ante el citado Tribunal respecto de la Ley de 26 de

diciembre de 1984 a que se refiere esta Proposición no de Ley.»

En cumplimiento del deber que incumbe a esta Institución del Defensor del Pueblo, se han analizado todos esos escritos de queja contra la Ley 48/1984 y la LO 8/1984 con la atención que la trascendencia del problema requiere y se han evaluado con toda objetividad los datos y los argumentos aducidos, contrastándolos con los textos normativos de rango constitucional (nacionales e internacionales), la doctrina científica y la jurisprudencia de este Alto Tribunal. Sobre esas bases, el Defensor del Pueblo ha formado su propio criterio y ha estimado necesario interponer el presente recurso, según su leal saber y entender, con plena autonomía y por fidelidad a la misión que le está confiada por el artículo 54 de la Constitución y por la LODP para la mejor defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la misma Norma Suprema.

Como introducción a los argumentos jurídicos en que se basa el presente recurso se resumen, a continuación, los principales:

I. ANTECEDENTES

1. *Rasgos más significativos del proceso histórico de la objeción de conciencia hasta su integración en los vigentes ordenamientos jurídico-positivos como derecho humano fundamental.*

La acreditada competencia científico jurídica e histórico-cultural de quienes componen este Alto Tribunal mueve a prescindir de un examen sistemático del proceso teórico y existencial de la objeción de conciencia a lo largo de más de veinte siglos, hasta alcanzar el nivel que hoy consagran las Constituciones de los principales Estados democráticos y las leyes emanadas de sus respectivos Parlamentos, así como la creciente consagración de ese derecho fundamental en las Declaraciones, Pactos y Convenios internacionales.

No obstante, para la objetiva evaluación de los motivos de inconstitucionalidad que en esta demanda se articulan contra determinados aspectos de la Ley 48/1984 y de la LO 8/1984, reguladoras ambas del derecho a la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, no es superfluo recordar, lo más someramente posible, algunos rasgos tipificadores de esa decisiva evolución.

1.1. Vinculación originaria de la objeción de conciencia a la fe religiosa.

Sin olvidar la conexión que las actitudes de «desobediencia civil» han tenido con las creencias religiosas en otros ámbitos culturales del Mundo Antiguo e, incluso, dentro de la cultura griega, el egregio ejemplo de Antígona, en la tragedia de Sófocles, al oponer a los mandatos de Creonte su fidelidad interior a «las leyes no escritas de los dioses», puede sostenerse, con la mayoría de los historiadores, que la adhesión inquebrantable «usque ad mortem» a la propia fe contra los decretos de los Poderes políticos respecto a determinados «deberes» de los súbditos,

surge básicamente en el contexto de la tradición hebrea y, sobre todo, en el clima del Mensaje cristiano.

Sea suficiente evocar la aceptación del martirio por los siete hermanos Macabeos bajo el mandato de Antíoco (2. Macabeos, 6 y 7); la prueba de fuego de los tres jóvenes hebreos bajo el Rey Nabucodonosor, y la del propio Profeta Daniel, en el reinado de Darío (Daniel, 3 y 6).

Destacan ciertamente esos gestos de lealtad a la propia fe religiosa en creyentes de la religión mosaica, cuando es un hecho que el Pueblo hebreo fue belicoso y participó ampliamente en contiendas armadas con otros Pueblos, aunque contra ello —y otras graves injusticias sociales— chamaron los grandes Profetas de Israel.

Pero es la predicación de Cristo la que reafirma el anhelo de paz universal y la exigencia de fidelidad, cada vez más honda, a la voz de la conciencia personal, de lo que dan testimonio los primeros discípulos del Maestro, quienes, frente a la autoridad del Sanedrín, responden que «es más justo obedecer a Dios que a los hombres» (ACT. 4, 19-20).

Ese comportamiento marca la vida de las primeras comunidades cristianas no sólo en Palestina, sino también, y especialmente, en las relaciones con el Imperio romano. Objetores de conciencia, en su sentido más amplio y profundo, fueron los cristianos al repeler las ofrendas a los ídolos y el culto de adoración al Emperador, y al aceptar sufrimientos de toda índole y el martirio hasta la muerte.

Más en concreto, y por lo que al presente recurso concierne, en los cuatro primeros siglos de la historia de los cristianos en Roma hay testimonios muy concretos de «objeción de conciencia» no sólo a la aplicación de la pena de muerte y a la guerra, sino, incluso, al mero servicio en los Ejércitos del César. Muestras de ello quedan en las «Actas de los mártires», como la de Maximiliano, quien, frente a sus torturadores, chama: «Mihi non hicet militare, quia christianus sum... non milito saeculo, sed milito Deco.»

Incluso de manera más categórica y expansiva se muestran los apogetas hasta bien entrado el siglo III, especialmente Tertuliano, quien, hacia el año 211, llega a sostener que el servicio militar es inconciliable con la moral cristiana (*De corona*, capítulo 11; *De idol.*, capítulo 19, y *De patientia*, capítulo 3). Análogos pensamientos se encuentran en la primera carta de San Cipriano, en las *Instituciones Divinas*, de Lactancio (1.6, capítulo 20), o en la anónima «Traditio Apostolica», según la cual el soldado «que aspire al bautismo no debe matar ni obedecer órdenes de dar muerte», y deja constancia de «que quedan excluidos del bautismo los catecúmenos que desearan hacerse soldados».

No es menos cierto que a partir del Edicto de Milán y del comienzo de la «era constantiniana», la alianza entre el Poder político y la potestad de la Iglesia abre una etapa distinta, como refleja el Concilio de Arlés del año 314, convocado por Constantino, y en el que se brinda a los cristianos la posibilidad de incorporarse al ejército («militare»), aunque no de hacer la guerra («bellare»).

Todo ello impulsará a que los Padres y Doctores de la Iglesia, desde San Ambrosio y, sobre todo, con San Agustín, atenúen las formulaciones teóricas precedentes y se inicie la corriente teológica de distinción entre guerras justas e injustas, aunque señalando para las primeras unos requisitos básicos, que en la evolución ulterior de Europa se fueron

atenuando.

Sin embargo, durante toda la Edad Media, en determinadas comunidades cristianas, consideradas por la Iglesia de Roma como disidentes o heréticas, persiste la defensa de la objeción de conciencia. Así, el movimiento valdense en el siglo XII, o el de Huss en el siglo XIV. Incluso dentro de la propia Iglesia Católica sigue habiendo ejemplos notables, como el de San Martín de Tours, hacia mediados del siglo IV, negándose a llevar las armas, o la Bula papal de Honorio III, en 1212, protegiendo a algunos cristianos de Rímini que habían hecho declaración de objeción de conciencia a las armas.

No es posible olvidar tampoco que en la Escolástica del siglo XIII, Santo Tomás de Aquino retorna en sentido más categórico los requisitos para que una guerra pueda ser considerada como justa (*Summa Theologica*, II^a-III^ae, q. 29 y q. 40), y, de otra parte, considera legítima la desobediencia a la ley humanamente injusta (aunque por evitar mayores males pueda tolerarse su aplicación) y marca el deber de actuar en conciencia contra la ley tiránica, que sea contraria a la ley divina (*Summa Theologica*, I^a-II^ae- q. 94).

En el umbral de la Edad Moderna, y ya en el clima de la Reforma religiosa, Erasmo de Róterdam reasume, en su meditación sobre la paz («Querela pacis undique gentium eiectae profligataeque»), el venerable mensaje de las primeras comunidades cristianas hasta el punto de que para muchos historiadores es el primer apogeta moderno de la objeción de conciencia.

Paralelamente, los reformadores cristianos de los siglos XVI y siguientes (no tanto Lutero y Calvino cuanto los movimientos evangélicos más radicales, como los anaptistas, los cuáqueros, los menonitas, los Testigos de Jehová, etc.), impulsan las actitudes de no violencia y la legitimidad o, incluso, el deber de declarar objeción de conciencia contra las guerras y los instrumentos a su servicio, y ello en un período histórico en que todavía el Ejército, en la mayoría de los Países, es de reclutamiento vocacional y no de índole obligatoria y compulsiva.

1.2. Apertura de la objeción de conciencia a motivaciones distintas de la fe religiosa.

El proceso de secularización de amplios ámbitos de la sociedad civil europea, a partir, sobre todo, del siglo XIII y, de otra parte, la imposición a todos los ciudadanos del deber de servir a la Nación en las Fuerzas Armadas, que impulsan las primeras Constituciones diamantes de la Revolución Francesa de 1789 (aunque el Decreto del Comité de Salud Pública de 19 de agosto de 1793 eximió a los anabaptistas del servicio militar, y esa excepción fue respetada por Napoleón y extendida a los menonitas y a los dukobors), lleva al desarrollo de motivaciones no estrictamente religiosas, sino meramente éticas, humanitarias y pacifistas a lo largo de todo el siglo XIX.

Algunos de esos movimientos siguen emergiendo de ambientes cristianos reformados, como la «Sociedad de la Paz», fundada por cuáqueros en agosto de 1815 y que publicará desde el año siguiente «The Herald of Peace», bajo la inspiración de Williams Allen, y pocos años después, en 1823, las declaraciones de William Ladd, cuáquero también,

y que sienta la tesis de que el pacifismo «es esencial para el pleno desarrollo del espíritu cristiano». Tales iniciativas, procedentes de los Estados Unidos de América del Norte, llegan a Inglaterra, Holanda y Ginebra, y culminan en el Primer Congreso Internacional de «Sociedades de la Paz» (Londres, 1843).

Pero simultáneamente, y ya sin motivación estrictamente religiosa, destacan actitudes como las del ciudadano norteamericano David Henry Thoreau, quien opone objeción de conciencia a pagar los impuestos en razón a que su país hacia la guerra a México, siendo arrestado por ello y plasmado, pocos años después, en 1849, su mensaje sobre la «Civil desobediente».

Desde entonces, tanto en Norteamérica como en Europa, se multiplican los Congresos Internacionales de ese talante y se crea la Oficina Internacional de la Paz, en Berna, en 1892.

Pero es el durísimo trauma de la Primera Guerra Mundial de 1914 lo que genera un acelerado y definitivo impulso en favor de la paz genéricamente entendida y, ya más en concreto, de la objeción de conciencia, especialmente en el Reino Unido y en los Países Bajos. En ese contexto se reaviva la actitud de las distintas comunidades cristianas, con vínculo ecuménico, que celebran conferencias en Estocolmo (1925) y en Oxford (1937) para proclamar acciones concretas contra el nacionalismo agresivo y la carrera de armamentos y en favor del respeto a la objeción de conciencia.

Importa también destacar que la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, con sus crueldades y su quebranto de todos los derechos humanos, hace rebrotar también en el seno de la Iglesia Católica la actitud de lucha por la paz y de tutela de quienes formulan objeción de conciencia. Basta recordar los nombres de La Pira en Italia, de Lanza del Vasto en Francia, al compás de actitudes como las de Ghandi en la India, Martin Luther King en los Estados Unidos de Norteamérica y tantos otros. Se trata de la rápida universalización de conductas, que no implican rechazo a la existencia de los Ejércitos como instrumentos de defensa nacional (a diferencia de otras opiniones más radicalizadas), sino de creación de condiciones para una paz fundada en la justicia y, al mismo tiempo, de tutela de aquellas personas que por, motivaciones profundas de conciencia, optan por servir a sus Patrias respectivas en otros quehaceres de carácter civil y no castrense.

Tan hondo y tan expansivo fue este «signo de los tiempos» que el Concilio Vaticano II se hizo eco del mismo, aunque no sin superar problemas y resistencias (noblemente señaladas por eh Padre Dubarle, OP. en su estudio «El esquema XIII y la guerra»); y lo plasmó en eh párrafo 79 de la Constitución Pastoral «GAUDIUM ET SPES» ah propugnar «que las leyes tengan en cuenta, con sentido humano, eh caso de los que se niegan a tomar las armas por motivos de conciencia y aceptan, al mismo tiempo, servir a la comunidad humana de otra forma».

2. Asunción por los ordenamientos jurídicos actuales de esas exigencias ético-personales y colectivas.

El proceso de «positivación» de las más hondas exigencias de los seres humanos, que caracteriza la etapa

histórica de los dos últimos siglos en la lucha por el efectivo reconocimiento y tutela de los que en su día fueron llamados «derechos naturales» o exigencias éticas, que pugnaban por su integración en los ordenamientos jurídico-positivos, ha afectado también a la objeción de conciencia en el doble sentido de su asunción o integración en sistema jurídico de los principales Países democráticos y, convergentemente, en la órbita del Derecho Internacional.

2.1. A partir, como ya se ha indicado, de la Segunda Guerra Mundial, son varios los Estados que recogen y tutelán, mediante normas legales, eh derecho a la objeción de conciencia en sí mismo y en relación con el deber de servicio a la propia Nación y, más en concreto, el servicio militar.

Según recientes datos estadísticos, hay ya más de 24 países en eh mundo que tienen un estatuto para los objetores de conciencia, y 13 europeos [Cfr. «Conciencia (objector)» en eh Diccionario de Ciencias Sociales de la UNESCO, traducción española, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976].

a) Varios de esos Estados, conscientes de la justicia y de la hondura del problema lo han llevado al *más alto rango normativo*. Así, como uno de los más significativos ejemplos, ha República Federal de Alemania, en su Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, liga la objeción de conciencia a la libertad de creencia y a la libertad ideológica y estatuye (en su artículo 4.3) que «nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a servir con las armas en ha guerra. La reglamentación se hará por Ley Federal», y en su artículo 12. a) determina:

«1) Los varones que hayan cumplido los dieciocho años de edad podrán ser obligados a prestar servicios en las Fuerzas Armadas, en la Policía Federal de Fronteras o en una unidad de Defensa Civil.

2) Quien por razones de conciencia rehuse el servicio militar con las armas podrá ser obligado a prestar un servicio de sustitución. La duración de dicho servicio de sustitución no podrá ser superior a la del servicio militar. La reglamentación se hará por una ley que no podrá restringir la libertad de la decisión de conciencia. debiendo prever la posibilidad de prestar un servicio de sustitución que no esté relacionado en modo alguno con unidades de has Fuerzas Armadas y de la Policía Federal de Fronteras.

3) En caso de guerra, las personas sujetas ah servicio militar obligatorio que no fueren llamadas a prestar uno de los servicios mencionados en los incisos 1) y 2) podrán ser obligadas, por ley, a prestar servicios civiles sujetos a relación laboral, con fines de defensa, incluyendo la protección a ha población civil; la prestación de servicios de Derecho público podrá ser impuesta únicamente para el ejercicio de funciones policiales o de aquellas funciones de soberanía incumbentes a la Administración pública que no puedan cumplirse sino dentro de una relación de Derecho público. Las relaciones laborales contempladas en la frase 1.^a podrán constituirse dentro de las Fuerzas Armadas, en el sector de abastecimiento de has mismas, así como en la administración pública; la imposición de relaciones laborales en eh sector del abastecimiento de ha población civil será

lícita únicamente para cubrir las necesidades vitales de la misma o para garantizar su protección.»

Convergentemente, en la Constitución de la República Portuguesa, de 26 de abril de 1976, y precisamente en su artículo 41, dedicado al derecho fundamental de libertad de conciencia, religión y culto, declara:

«Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia. Los objetores estarán obligados a prestar servicio no armado con duración idéntica a la del Servicio Militar obligatorio.»

Añádanse, entre otras, la Constitución de Noruega (art. 109) la Constitución de Dinamarca (art. 81) y la Constitución de los Países Bajos (arts. 194 y 195).

Finalmente, nuestra Constitución democrática de 1978 determina, como es sabido, en su artículo 30.2:

«La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.»

b) En un rango jerárquico normativo de legislación ordinaria, pero inmediatamente conectado con el nivel constitucional y como reflejo del derecho fundamental a la libertad de conciencia, al tiempo que como causa de exención del servicio militar, se regula, como ya se ha dicho, el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia y al servicio civil o prestación social equivalente en numerosos Estados (como en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Italia, etc.) (cfr. Rodolfo Venditi, «*L'obiezione di coscienza al servizio militare*», ed. Giuffré, Milano 1981).

3. Elevación a rango internacional del derecho humano a la objeción de conciencia:

a) Era felizmente previsible que ese impulso ético, social y político en el seno de los principales Estados del mundo tuviese un reflejo en las Declaraciones y otros textos normativos de rango supranacional.

Es comprensible que por las circunstancias en que se elaboraron y aprobaron la *Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966*, no se hiciese una específica referencia al derecho a la objeción de conciencia, dada la heterogeneidad de ideologías y de ordenamientos políticos en los Estados miembros de la O.N.U.

Sin embargo, los comentaristas científicos, tanto de la Carta fundacional de ese supremo Organismo cuanto de los textos normativos referente a derechos humanos, han subrayado la íntima conexión que en ellos existe entre el derecho a la libertad religiosa, libertad de conciencia o libertad ideológica y el derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar.

Más aún, del tema se ha venido ocupando, con empeño, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, sobre todo con motivo del debate sobre ala Declaración de eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa» (cfr. E/CN. 4/1145). En ese contexto fue relevante la comunicación presentada ante dicha

Comisión, el 26 de febrero de 1974, por las más significativas organizaciones «no gubernamentales» (Amnesty International, Commission of the Churches on International Affairs, Co-ordinating Board of Jewish Organizations, Friends World Committee for Consultation, International Catholic Child Bureau, International Commission of Jurists, International Confederation of Catholic Charities, International Movement for Fraternal Union among Races and Peoples; Pax Romana, International Movement of Catholic Students and Graduates, Women's International League for Peace and Freedom and World Conference of Religion for Peace, todo ellos «Non-governmental organization in category II consultative status») ah ocuparse, cabalmente, de los derechos de los jóvenes.

En esa importante moción se alababa que, dentro del conjunto de los 85 países donde hay servicio militar obligatorio, 25 garantizaban suficientemente el derecho a la objeción de conciencia y otros 12 tenían regulaciones de carácter administrativo sobre la materia; y denunciaban a 49 países que no reconocían en esa fecha la objeción de conciencia, lo que había originado graves situaciones para muchas personas, y señalaban finalmente, la existencia de 67 naciones donde no hay servicio militar obligatorio. Sobre ese transfondo insistían en el hecho de que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión de noviembre de 1970, se había preocupado del tema, lo había transmitido al Consejo Económico-Social y éste a la Comisión de Derechos Humanos, con un texto en el que se excluía la obligación indiscriminada de los jóvenes a ingresar en las Fuerzas Armadas y el respeto a los que opusiesen motivos de conciencia contra la guerra.

Apoyándose en esos fundamentos preconizaban (punto 4.º) que se urgiese a todas las Comunidades Nacionales y a la Comunidad Internacional «a respetar y reconocer la conciencia de quienes presentan objeción al servicio militar, no sin respetar al mismo tiempo la conciencia de quienes estiman un sagrado deber prestar dicho servicio y sin desconocer el inmenso sacrificio hecho por los soldados en defensa de sus respectivas Patrias», y, tras esta noble declaración, se recalca categóricamente (punto 5.º) la «urgencia de reconocer la objeción de conciencia como un derecho humano y de que la comunidad Internacional invitase a todos los Estados a avanzar en el reconocimiento de ese derecho que no implica una denegación de la soberanía nacional, como tampoco lo hace la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sí misma» [cfr. James Avery Joyce, «Human Rights» (International documents), volume 1, 1978, Sijthoff & Noordhoff, Alphen Aan Den Rijn Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, N. Y., págs. 396 y siguientes].

En ese clima, la cuestión volvió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en su sesión del 20 de diciembre de 1978, aprobó, por consenso, una Resolución, la 2.17.a), en la que, tras evocar las finalidades básicas de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 18 de la Declaración Universal de 1948, sobre el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la proclamación de Teherán en el Acta final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos de 1968; la Declaración de Lagos para una acción contra el *apartheid*, en 1977, y otras Declaraciones y

Convenios de las Naciones Unidas, preceptúa:

Reconocer el derecho de toda persona de oponerse a servir a las Fuerzas Militares o de Policía que se empleen para sostener el “apartheid” y hace un llamamiento a todos los Estados miembros para que concedan asilo o tránsito seguro a cualquier persona obligada a abandonar su país por objeción de conciencia a dichos servicios de carácter militar o policial, otorgándole los beneficios del Estatuto de refugiados.»

b) En el ámbito ya más homogéneo del *Consejo de Europa* y en el de la *Comunidad Económica Europea* se han dado, en esa línea, pasos de relevante importancia:

a) Así, la Asamblea Consultiva de dicho Consejo, en su *Resolución 337* (aprobada en la 22 Sesión, de 26 de enero de 1967), preceptúa:

«A. PRINCIPIOS DE BASE

1. Las personas obligadas al servicio militar que, por motivos de conciencia, por razón de una convicción profunda de orden religioso, ético, moral, humanitario, filosófico o de otro tipo de la misma naturaleza rehusen realizar el servicio armado, deben tener un derecho personal a ser dispensados de tal servicio.

2. En los Estados democráticos, fundados sobre el principio de la preeminencia del Derecho, se debe considerar que el derecho citado en el punto anterior deriva lógicamente de los derechos fundamentales del individuo, garantizados por el artículo 9.º de la Convención europea de los Derechos del Hombre.

B. PROCEDIMIENTO

1. Es necesario informar a las personas obligadas al servicio militar de los derechos que tienen a este respecto inmediatamente después de que entren en caja o antes de que sean llamados a filas.

2. Cuando la decisión relativa al reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia la toma en primera instancia una autoridad administrativa, el organismo de decisión competente en la materia debe estar separado de la autoridad militar, y su composición debe garantizar al máximo la independencia y la imparcialidad.

3. Cuando la decisión relativa al reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia la toma en primera instancia una autoridad administrativa, esta decisión debe estar sometida al control, al menos, de otra autoridad administrativa suplementaria, constituida de forma que se respete también el principio expuesto en el párrafo precedente; además, debe existir al menos un órgano judicial independiente que pueda ejercer un derecho de control.

4. Los órganos competentes en materia de legislación deberían examinar de qué manera conviene aumentar la eficacia del derecho en cuestión para que, mientras duran los procedimientos de apelación y de recurso, quede en suspenso la incorporación al servicio militar, y éste, hasta el momento en que se decida sobre el caso.

5. Conviene igualmente garantizar a quien presente una

solicitud a este respecto el derecho a ser oído, así como a recabar la asistencia de un abogado y designar los testigos que estime pertinentes al caso.

C. SERVICIO DE SUSTITUCIÓN

1. El servicio de sustitución, que deberá realizarse en lugar del servicio militar, deberá tener al menos la misma duración que el servicio militar normal.

2. Tanto en el terreno del derecho social como a nivel económico, hay que garantizar la igualdad entre el objetar de conciencia reconocido y el soldado que cumple el servicio militar ordinario.

3. Los Gobiernos implicados deben velar para que los objetores de conciencia sean destinados a tareas útiles a la sociedad o a la colectividad, sin olvidar las múltiples necesidades de los países en vías de desarrollo.» [Cfr. el texto original inglés en el documento del Consejo de Europa de 17 de mayo de 1984, AS/Jur (36) 4, págs. 91 y sigs.]

La misma Asamblea Parlamentaria, en su 29 sesión ordinaria, de 7 de octubre de 1977, adoptó la *Recomendación 816*, relativa al derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar, en la que *reitera los principios contenidos en la Resolución 337* (de 1967) y estimula al Comité de Ministros para que «inviten a los Gobiernos de los Estados miembros a conformar, en la medida en que todavía no lo hayan hecho, sus legislaciones nacionales a los principios adoptados por la Asamblea y a introducir el derecho a la objeción de conciencia al Servicio Militar en la Convención Europea de los Derechos Humanos».

b) Estimando esas Resoluciones como un indudable avance, pero todavía insuficiente, el Parlamento Europeo de la CEE aprobó, como es sabido, el día 7 de febrero de 1983, la siguiente *Resolución*:

« El Parlamento Europeo:

—Considerando el artículo 9y de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, que garantiza la libertad de pensamiento, conciencia y religión.

—Considerando la Resolución 337 (1967) y la Recomendación 816 (1977) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa sobre el derecho a la objeción de conciencia.

—Considerando las legislaciones de los Estados Miembros de la Comunidad Europea en relación con el derecho a la objeción de conciencia.

—Considerando la normativa legal de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y la Declaración Conjunta del Parlamento, Consejo y Comisión, en la que estas instituciones recalcaron la prioritaria importancia que conceden a la protección de los derechos fundamentales, dimanantes principalmente de la Convención Europea sobre Derechos Humanos.

—Considerando las mociones para las Resoluciones Doc. 1-796/1980, Doc. 1-830/1979 y Doc. 1-244/1980.

—Considerando las Peticiones núms. 14/1980, 19/1980, 26/1980 y 42/1980.

—Considerando el informe del Comité de Asuntos Jurídicos y la opinión del Comité de Asuntos Políticos (Doc.

1-546/1982).

1. Reitera que el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión es un derecho fundamental;

2. Señala que la protección de la libertad de conciencia implica el derecho a negarse a realizar el servicio militar armado y a separarse de tal servicio por motivos de conciencia;

3. Puntualiza que ningún tribunal o comisión puede penetrar en la conciencia de un individuo y que, por lo tanto, una declaración de esos motivos individuales debe bastar en la gran mayoría de los casos para asegurar el *status* de conciencia del objetor;

4. Resalta que el cumplimiento de un servicio alternativo, tal y como se prevé en la Resolución núm. 337 (1967) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, no debe ser considerado como una sanción y debe, por tanto, estar organizado de tal manera que se respete la dignidad de la persona afectada y el beneficio a la comunidad, especialmente en el campo social y en el campo de cooperación a la ayuda y al desarrollo;

5. Considera que la duración de tal servicio alternativo, cuando se lleve a cabo dentro de la administración u organización civil, no deberá exceder del periodo del servicio militar normal, incluyendo los ejercicios militares que siguen al período de instrucción militar básica;

6. Subraya la necesidad de ajustar la legislación de los Estados Miembros de la Comunidad, que regulan el derecho a la objeción de conciencia, el *status* del objetor de conciencia, los procedimientos a aplicar y las formas alternativas;

7. Recalca la necesidad de que los procedimientos se determinen de tal forma que no entrañen períodos adicionales ni complicaciones administrativas, como a menudo ocurre en la actualidad;

8. Hace un llamamiento a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados Miembros de la Comunidad para que revisen sus respectivas legislaciones en este campo;

9. Apoya los esfuerzos tendentes a incluir el derecho a la objeción de conciencia en la Convención Europea de Derechos Humanos;

10. Delega en la Presidencia para que remita esta resolución a la Comisión, a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados Miembros y a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. »

(Cfr. el texto original inglés en el doc. del Consejo de Europa de 17 de mayo de 1984, arriba citado.)

c) Este proceso perfectivo ha seguido abierto durante el pasado año como impulso al reconocimiento de la objeción de conciencia al Servicio Militar «*como un derecho humano que debe ser incorporado a la Convención Europea de Derechos Humanos*». Así lo han reivindicado los representantes de Organizaciones Juveniles, afectadas por el problema, reunidos en Estrasburgo, en el pasado mes de octubre de 1984, por convocatoria del Centro Europeo de la Juventud del Consejo de Europa en un Simposium que concluyó adoptando un Memorándum y la propuesta de un nuevo Protocolo *Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, así como un determinado número de reglas mínimas* para la efectiva puesta en práctica de ese derecho, a las que deben ajustarse las legisladores de todos los Estados miembros del Consejo de Europa.

Entre esas conclusiones y reglas mínimas destacan las siguientes:

«Posibilidad para todos los objetores de conciencia de efectuar un servicio sustitutorio independiente de las estructuras militares y que sea concorde con las convicciones del objetor; ese servicio no debe constituir una penalización, y para ello su duración no debe exceder de la del Servicio Militar; la objeción de conciencia no representa un rechazo a la aceptación de un deber, pues son muy numerosos los objetores que buscan prestar un servicio sustitutorio de carácter humanitario, como muestra de su decisión positiva de trabajar por la paz; importa que se coordinen los objetores de conciencia en Europa y en el resto del mundo para que su voz sea escuchada por las Instituciones Internacionales, reforzándose así la solidaridad entre todos ellos; el concepto de objeción de conciencia no concierne únicamente a los llamados al Servicio Militar, sino que debe ser emitido en un sentido más amplio, esto es, como abarcando toda la problemática de militarización de la sociedad.»

Simultáneamente, el Comité Director para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, reunido en marzo y luego en noviembre del pasado año, volvió a analizar, por su parte, el tema de la objeción de conciencia al Servicio Militar y se ocupó de la misión de todas las instituciones nacionales encargadas de la protección y de la promoción de los derechos humanos, entre ellos, de la objeción de conciencia al servicio militar [cfr. documento del Consejo de Europa H/INF (84) 3 y H (85) 2].

A ello debe añadirse el muy concreto y certero estudio monográfico sometido por el «Quaker Council for European Affairs» a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 17 de mayo de 1984 y que ha sido objeto de análisis por el Comité de Asuntos Jurídicos para someterlo en su momento a la deliberación de la Asamblea [cfr. doc. Aljun (36) 4].

En ese amplio panorama, que tan directamente afecta a España, destacan como principales directrices la *consideración de la objeción de conciencia como un derecho fundamental* que debe ser protegido por todos los Estados, especialmente por los miembros de la Organización de las Naciones Unidas y, más en concreto, del Consejo de Europa; *su conexión estrechísima con el derecho fundamental de libertad de conciencia o libertad ideológica*, que consagran el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la O. N. U. de 1966 y el artículo 9.º de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (ambos ratificados por España, como ya se ha recordado).

4. *Incidencias de ese proceso histórico en el Ordenamiento jurídico español.*

a) No es necesario, ni siquiera pertinente, seguir en su detalle la incidencia que los movimientos pacifistas y de objetores de conciencia han ido teniendo en nuestra Patria durante estos dos últimos siglos.

Baste con recordar que en las Constituciones del siglo XIX, tanto en las de signo liberal cuanto en las de signo conservador, desde la de 1812 a la de 1876, figura como deber de todos los ciudadanos defender la Patria mediante el Servicio Militar y que, al no reconocerse en esos textos

constitucionales el derecho a la libertad religiosa, sino simplemente la tolerancia a otras confesiones religiosas, distintas de la católica, con mayores o menores restricciones, no era viable el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia contra el servicio en las Fuerzas Armadas. Únicamente se habría abierto esa posibilidad si las Constituciones de 1869 y la frustrada de 1873 hubieran logrado arraigo y permanencia y se hubieran consolidado los derechos fundamentales de libertad religiosa y, en general, ideológica y de conciencia; pero en esas mismas Constituciones se imponía también, con carácter general, el deber del servicio militar.

Otra perspectiva se vislumbraba en la Constitución de la Segunda República, de diciembre de 1931, pues si bien en su artículo 27 se consagraban, como es sabido, dichas libertades fundamentales, sin mencionar todavía la objeción de conciencia, en el artículo 37 se abría, tal vez, un camino al estatuir que «el Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares con arreglo a las leyes». De este texto podría deducirse, en efecto, que el legislador llegase a ofrecer a los ciudadanos la opción de un servicio civil no concebido, siquiera, como servicio sustitutorio del militar. Sin embargo, ese precepto no fue ulteriormente desarrollado, como tampoco ocurrió en las demás Constituciones europeas de análogo período.

b) Tras nuestra dolorosa Guerra Civil, las Leyes Fundamentales del nuevo Régimen Nacional excluyeron, como es obvio, esa posibilidad, al recalcar inequívocamente el «honor y el deber» de todos los españoles de prestar el servicio militar.

A esa luz no resulta extraña la severidad con que el Código de Justicia Militar, vigente durante todos esos decenios (no sin algunas reformas en otros puntos), tipificó y penó, en sus artículos 328 y concordantes, la conducta de quienes rehusaban prestar dicho servicio militar y no habían podido acogerse a una u otra de las causas de exención» del mismo (por razones familiares, económicas, de estudio, etc.), discrecionalmente apreciadas por las Autoridades competentes con arreglo a las necesidades del contingente anual, y sin que en ningún instante se admitiese que hubiera causa de exención por motivos de conciencia.

Las penas, según dichos preceptos, fueron las correspondientes al delito de desobediencia, distinguiendo si se trataba de rehusar la prestación de servicio de armas, mariner o aeronáutico, en cuyo caso la pena era de seis años de prisión militar a veinte de reclusión militar, o, si el servicio no era de armas, mariner o aeronáutico, la pena se fijaba en seis meses y un día a seis años de prisión militar.

Más grave aún resultaba la situación en muchos objetores de conciencia, especialmente Testigos de Jehová, pero también en otros jóvenes cristianos disidentes e, incluso, católicos, quienes al cumplir su condena reiteraban su objeción de conciencia de incorporarse al servicio militar y eran nuevamente sometidos a proceso y condenados a iguales penas que las ya sufridas, originándose así una muy dura cadena de encarcelamientos (cfr. Luciano Pereña, *La objeción de conciencia en España*, Colección Justicia y Paz, Ed. PPC, 1971, y Jesús Jiménez, *La objeción de conciencia en España*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973).

Ante esta insostenible situación se logró, merced al

esfuerzo de organizaciones no estatales, como la Comisión Nacional de Justicia y Paz y otras semejantes, pero también —justo es decirlo— gracias a una moción elevada por un Consejo de Guerra al Gobierno, que éste presentase un Proyecto de Ley a las Cortes Orgánicas, fue la Ley 29/1973, de 19 de diciembre, que, sin despenalizar la objeción de conciencia, introdujo un nuevo capítulo (el 5 bis) en el Título XII, tratado II, del Código de Justicia Militar, precisamente para tipificar la «negativa a la prestación del servicio militar», sancionándola con la pena de tres años y un día a ocho años de prisión, si el hecho ocurría en tiempo de paz, y con la pena de reclusión si se cometiera en tiempo de guerra o en territorio declarado en estado de guerra, salvo lo que dispusieran los bandos dictados por las Autoridades militares competentes, y todo ello con una serie de accesorias que en dicho artículo 383 bis se detallan.

Sin embargo, el mismo artículo determinaba que, una vez cumplida la condena impuesta, el penado quedaba excluido del servicio militar, «excepto en caso de movilización por causa de guerra o declaración de guerra». No se alteraba, por consiguiente, la tipificación de la objeción de conciencia como un delito severamente penado, pero, al menos, se rompía la inadmisibles serie de condenas concatenadas que hasta entonces había estado en vigor.

c) Iniciada la *instauración democrática* en nuestra Patria y resultando apremiante arbitrar una solución, aunque fuera transitoria, para los crecientes problemas con que tropezaban los objetores de conciencia (principalmente cristianos de distintas confesiones, pero también otros ciudadanos por puras razones éticas o personales), el Gobierno de S. M. el Rey promulgó el Real Decreto 301 1/1976, de 23 de diciembre, todavía vigente (aunque con las interpretaciones jurisprudenciales que luego se dirán); norma laudable por el camino que abría, pero a todas luces insuficiente al no reconocer más que la objeción de conciencia por motivos religiosos para obtener la exención del servicio militar y la posibilidad de prestar un servicio civil, que en dicho Real Decreto se preveía, confiándolo a la regulación por el Ministerio de la Presidencia y que no llegó a ponerse en práctica.

Ante ese carácter restrictivo del referido Real Decreto 3011/76 hubo varios jóvenes llamados a incorporación a filas que, al alegar objeción de conciencia no de carácter religioso, sino meramente ético o personal, sufrieron un rechazo de la misma por parte de las Autoridades militares competentes. Para superar ese obstáculo y dado que continuaba la demora en la promulgación de la Ley prevista en el artículo 30.2 de la Constitución, dichos objetores hubieron de recurrir en demanda de amparo ante este Tribunal Constitucional, a tenor del artículo 45 de la LOTC, y ello les permitió (como ulteriormente se concreta) obtener la protección que solicitaban y que ya la Norma Suprema, de aplicación directa, les garantizaba.

5. El paso decisivo para el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia y la posibilidad de la prestación social sustitutoria se da en las Cortes constituyentes no sin algunos obstáculos y teniendo que operar, en ciertas fases del debate, la técnica del consenso.

En el borrador y luego en el Anteproyecto («B. O. C.» de 5 de enero de 1978) aparecía (como art. 25) un texto con dos

apartados: el primero para establecer la sujeción de todos los ciudadanos a los deberes militares que fijase la ley, y el segundo reconocía «la objeción de conciencia» y preceptuaba que la Ley la regularía «con las debidas garantías, imponiendo una prestación social sustitutoria».

La Ponencia («B. O. C.» de 17 de abril) llevó el texto del apartado primero al artículo 29, mientras que el apartado segundo quedó ya como único en el artículo 25, con la siguiente redacción: «Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia. La ley la regulará, con las debidas garantías, imponiendo una prestación social sustitutoria.»

El dictamen de la Comisión Constitucional, siempre en el Congreso de los Diputados («B. O. de 1 de julio»), reúne en el artículo 28 los dos apartados, figurando el segundo con la siguiente redacción: «La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.»

Ese texto, aprobado por el Pleno del Congreso, pasa al Senado, donde es asumido en el dictamen de la Comisión correspondiente, y a ella otorga una votación favorable el Pleno de esa Cámara, sin más variante que la que el artículo 28 se transforma en el artículo 30, íntegramente respetado por la Comisión Mixta y definitivamente refrendado al ser aprobada la Constitución por el Pueblo español el 6 de diciembre de 1978 y solemnemente promulgada, con la presencia y firma de S. M. el Rey, el día 28 de diciembre de 1978, siendo publicada en el «Boletín Oficial del Estado» (núm. 311) del día 29 del mismo mes y año.

No es necesario recordar ahora el «iter legislativo» del artículo 53 sobre la protección de las libertades y derechos fundamentales reconocidos en la Magna Carta, pero sí recordar especialmente que a la luz de ese precepto la regulación del ejercicio de esos derechos y libertades ha de hacerse «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial», y que en el apartado segundo de ese crucial artículo se extiende al derecho a la objeción de conciencia la tutela especial o reforzada que implica el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Con ello, y con la ratificación por el Estado español, en las fechas ya indicadas, de los textos normativos emanados de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Declaración Universal de 1948 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966) y del Consejo de Europa (Convención de Salvaguardia de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de noviembre de 1950), integrados todos ellos, como es patente, en nuestro Ordenamiento jurídico del más alto rango jerárquico, a tenor del artículo 96 de la CE, y siendo pauta preceptiva para la interpretación de todas las normas en materia de derechos humanos, según el artículo 10.2, España se colocaba al nivel de los Estados con las Constituciones más progresivas, actualmente vigentes en el mundo.

6. No obstante, el transcurso prácticamente de seis años desde que nuestra Norma Suprema fue promulgada hasta que las Cortes Generales han elaborado y votado la Ley ordinaria 48/1984 y la Ley Orgánica 8/1984 a que se refiere el presente recurso, mantuvo abierto el ya dicho período problemático para los objetores de conciencia, todavía sometidos durante

ese tiempo a la vigencia del Real Decreto 1011/1976, ya analizado.

Venturosamente, la intervención de este Tribunal Constitucional, al conocer los sucesivos recursos de amparo que fueron interpuestos contra resoluciones de las Autoridades militares, denegatorias de la objeción de conciencia a quienes habían declarado motivos de convicción profunda, pero no de índole religiosa, generó una importante doctrina jurisprudencial (sentencias 15/1982, de 23 de abril, en recurso de amparo 205/1981; 25/1982, de 18 de mayo, en recurso de amparo 418/1981; 40/1982, de 18 de mayo, en recurso de amparo 418/1981; 40/1982, de 30 de junio, en recurso de amparo 64/1982), cuyo análisis y evaluación, muy elogiosa, han realizado diversos comentaristas, y en especial el profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (en su estudio El derecho a la objeción de conciencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, fruto de una conferencia pronunciada en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de Zaragoza, con motivo de las Jornadas «por la Paz y el desarme»).

Sin perjuicio, como es lógico, de hacer en su momento la pertinente referencia a esas resoluciones, importa coronar este resumen de la evolución histórico-jurídica de la objeción de conciencia en nuestro Ordenamiento Jurídico, poniendo de relieve que merced al paso por este Alto Tribunal, y durante un período evidentemente transitorio, puesto que no había sido promulgada la Ley prevista en el artículo 30.2 de la Constitución, quedó esperanzadoramente perfilado el rango, contenido y alcance del derecho a la objeción de conciencia con estos rasgos:

a) *El derecho a la objeción de conciencia es una manifestación o especificación del derecho fundamental de libertad de conciencia, como ésta lo es de la libertad ideológica, reconocida y garantizada en el artículo 16 de la Constitución, y en este sentido, la objeción de conciencia es un derecho reconocido explícita e implícitamente en el ordenamiento constitucional español.*

b) *La reserva de ley establecida en el artículo 30.2 de la CE únicamente significa la necesidad de la «interposición legislativa» no para reconocer, sino, como los propios términos indican, para regular el ejercicio de ese derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia.*

c) *El derecho del objetor a ser declarado exento del deber general de prestar el servicio militar y a ser sometido, en su caso, a una prestación social sustitutoria no está por entero subordinado a la actuación del legislador, pues los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales, uno de los cuales es, precisamente, el derecho a la objeción de conciencia, vinculan a todos los Poderes públicos y son origen inmediato de derechos y obligaciones.*

d) *Incluso en ese período coyuntural en que aún no había sido promulgada la Ley reguladora del ejercicio de este derecho, la Jurisprudencia constitucional declaraba que éste tenía «contenido mínimo» que había de ser protegido, pues de otro modo se generaba la negación radical de un derecho dotado de la máxima protección constitucional, y ese «contenido mínimo» consistía en el derecho del objetor al aplazamiento de su incorporación a filas hasta que se configurara el procedimiento para dar «plena realización» a su derecho de objetor.*

e) En todo caso, *la dilación en el cumplimiento del deber impuesto al legislador por la Constitución no podía lesionar un derecho en ella reconocido.*

Esas declaraciones, cuyo valor intrínseco y alcance son indiscutibles, permitan presagiar una futura regulación legal —sin duda bajo forma de Ley Orgánica, al tratarse de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental (art. 81 de la CE)— en la que, sobrepasada la etapa del «contenido mínimo», se institucionalizase la tutela del «contenido esencial» (art. 53.1) y la «plena realización», como certemente expresó la ya evocada y notable sentencia 15/1981, de 23 de abril (en sus fundamentos jurídicos 6.º, 7.º y 8.º).

7. Disueltas las Cortes constituyentes y ya mediada la I Legislatura ordinaria, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados el texto de un Proyecto de Ley sin rango de Ley Orgánica, para regular la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria del servicio militar, según el artículo 30.2 de la CE («B. O. C.», del Congreso de los Diputados, núm. 167, de 22 de diciembre de 1980).

Remitido el texto a la Comisión Constitucional de dicha Cámara, la Ponencia *correspondiente acordó convertirlo en «Proyecto de Ley Orgánica»*, y con tal rango lo elevó a la Comisión Constitucional para su dictamen en junio de 1980 («B. O. C.», del Congreso de los Diputados, de 30 de junio de dicho año). No obstante, la convocatoria anticipada de elecciones generales en aquel mismo verano interrumpió las fases siguientes de la tramitación legislativa.

Iniciada la II Legislatura, el nuevo Gobierno abordó otra vez el tema y, en noviembre de 1983, envió a las Cortes un Proyecto de Ley Orgánica sobre la materia que nos ocupa («B. O. C.», del Congreso de los Diputados, núm. 79, de 1 de diciembre de 1983). Dicho Proyecto tenía un contenido muy semejante al que definitivamente ha prevalecido, sin más diferencias relevantes que la de tratarse de un texto único, no de dos textos; tener el carácter de Ley Orgánica, como ya se ha dicho, y facultar al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, que se creaba no solamente para apreciar o rechazar la procedencia del motivo o motivos alegados por el objetor, sino también «la congruencia entre los motivos alegados por el solicitante y la conducta personal del mismo de que se tenga constancia» (art. 4.2).

En el informe de la Ponencia, el Proyecto siguió teniendo rango de Ley Orgánica, pero durante el estudio del texto del Gobierno se aceptaron unas enmiendas por las cuales el carácter orgánico se limitaba a unos concretos artículos del Proyecto de Ley. Ello llevó al portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, a proponer que, como «corrección técnica», se excluyese la denominación de orgánica en el articulado. La Comisión Constitucional, siempre del Congreso, aprobó una Disposición Adicional 2.ª, según la cual tendrían carácter de Ley Orgánica «el artículo 4.º, apartados 6 y 7; el artículo 17, y el inciso final de la Disposición Transitoria y la Disposición Adicional Segunda».

Durante el debate en el seno de la Comisión Constitucional (cfr. «B. O. C.», núm. 143, referente a la sesión del 29 de marzo de 1984) se debatieron varias enmiendas que trataban de mejorar el texto del Proyecto, especialmente en lo referente a la composición y funciones

del referido Consejo Nacional de Objeción de Conciencia. Posteriormente, y en la sesión del día de 3 de mayo de 1984, el Diputado señor Bandrés Molet defendió sus enmiendas en el sentido de que se admitiera el motivo político, como motivación de la objeción de conciencia, junto a los motivos de carácter religioso, ético, moral, humanitario, filosófico, etc., y, sobre todo, que la objeción de conciencia pudiera hacerse en cualquier momento, es decir, incluso dentro de la situación en filas.

Por su parte, el señor Marcos Vizcaya (de la Minoría vasca) insistió también mucho en que la declaración de objeción de conciencia la hace la misma persona objetante en cuanto concurren en ella las motivaciones que el Proyecto de Ley enumera, y no puede ser un Consejo Nacional el que haga esa declaración, sino simplemente tome nota de ella. En otros términos, el derecho del objetor de conciencia es preexistente y la declaración no puede ser nunca constitutiva de un derecho, y a tal efecto invocó la Resolución 337 de la Asamblea del Consejo de Europa y el artículo 9.º de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Por su parte, el Diputado señor Molins y Amat, del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, denunció que en el Proyecto de Ley se introducía, como ya había indicado algún otro Diputado, «un mecanismo claramente inquisitorial... con todo lo que ya implica de anticonstitucionalidad», anunciando que de quedar así el Proyecto, sin duda «sería llevado ante el Tribunal Constitucional en recursos de amparo por parte de aquellas personas que puedan ser sometidas a este tratamiento, que entra claramente en la intimidad personal, respetada constitucionalmente», y ante las facultades que se atribuían en el Proyecto al Consejo Nacional llegó a decir: «Este principio nos parece peligroso por cuanto requerir de los solicitantes o de otras personas u organismos testimonios o documentos sobre el objetor nos puede llevar a lo que todos recordamos, los certificados de buena conducta del Cura párroco del lugar, del Cabo del Puesto de la Guardia Civil o cualquier otro sucedáneo en el momento actual de tiempos anteriores.»

«Nos parece enormemente peligroso en sí mismo—añadió— *porque es entrar en la intimidad personal*, es requerir un juicio sobre las personas a terceras personas que nada tienen que ver con ellas y que, sobre todo, no gozan, ni deben, ni pueden, ni tienen por qué gozar, de mayor predicamento moral para poder discernir sobre si ese individuo es o no objetor de conciencia.»

En una ulterior intervención, el mismo Diputado, señor Molins y Amat, llegó a decir: «Nos encontramos, señores Diputados, señorías, con el tremendo problema de tener prácticamente *todos nosotros la convicción de que esta Ley será llevada por los interesados y afectados ante el Tribunal Constitucional; que el Tribunal Constitucional*, pensamos (no sólo nosotros, sino muchos, algunos de ellos en sus propias filas socialistas), verá inconstitucionalidad en alguno de esos artículos y que será, finalmente, el Tribunal Constitucional quien introducirá la ordenación legal que nosotros estamos intentando introducir, y, además, me atrevo a sugerir o pensar, que será con el visto bueno, la aquiescencia, incluso, la satisfacción del propio Grupo Parlamentario Socialista, que en esta ocasión no se atreva a introducir lo que verá con buenos ojos que introduzca el Tribunal Constitucional.»

No obstante, las enmiendas que se fueron proponiendo en ese y en otros sentidos similares no prosperaron en el seno de la Comisión Constitucional y el texto quedó prácticamente como había salido de manos de la Ponencia («B. O. C.», núm. 117, de 3 de mayo de 1984).

En la sesión plenaria de la misma Cámara del día 8 de mayo de 1984, el Presidente, doctor Gregorio Peces Barba, interpretó que, «a pesar de la Disposición Adicional segunda, y de acuerdo con el tenor del artículo 81.2 de la Constitución y de todos los precedentes producidos hasta ahora, la votación de totalidad versará sobre el conjunto del Proyecto», lo que sin duda revelará su certero sentido de que, por su índole misma, la Ley que iba a votarse tenía el carácter de Ley Orgánica.

No obstante, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista disintió de esa interpretación de la Presidencia de la Cámara y sostuvo que la votación de totalidad debería afectar solamente a los preceptos orgánicos contenidos en la Ley. Ante esta discrepancia, el Presidente del Congreso decidió reunir la Junta de Portavoces para intentar superar la dificultad, y aquella llegó al acuerdo de desdoblarse el texto legislativo en una *Ley Orgánica*, que contendría todos los preceptos que se consideraban de rango orgánico, contenidos en el texto remitido por la Comisión Constitucional al Pleno, y una *Ley Ordinaria* con el resto del articulado. Sometida a votación dicha propuesta, fue aprobada por el Pleno de la Cámara, remitiéndola a la Comisión para que introdujera los retoques técnicos necesarios, a fin de enviar al Senado las dos Leyes resultantes de la operación quirúrgica que se había realizado en el Pleno del Congreso («B. O. C.», núm. 169, correspondiente a la sesión del día 17 de mayo de 1984), siendo aprobados definitivamente ambos textos por el Pleno del Congreso de los Diputados el 11 de octubre de 1984 («B. O. C.», núm. 79. V).

Recibido por el Senado el doble Proyecto de Ley [«B. O. C.», Senado, núm. 138, a), de 26 de mayo del mismo año 1984], la Ponencia aceptó sustancialmente el texto del Congreso, pero, ante el peso de varias de las enmiendas presentadas, *modificó la redacción, aunque no la sustancia, del artículo 4.2 del Proyecto* en el sentido de no hablar de la congruencia entre los motivos y la conducta personal del objetor, sino de recubrir la misma idea con el texto que definitivamente pasó a la Ley 48/1984, objeto del presente recurso.

Desafortunadamente, aunque el conjunto de las dos Leyes, la ordinaria 48/1984 y la Orgánica 8/1984, ambas de 26 de diciembre de 1984 (publicadas en el mismo «B. O. E.», núm. 311, del día 28 del mismo mes y año) y que regulan el derecho fundamental a la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, entrañan un paso en el tenaz esfuerzo para llegar al nivel de cobertura y protección eficaz que merecen el derecho de libertad ideológica y su reflejo o concreción en el derecho a la objeción de conciencia, incurren esas normas en inequívocos quebrantos de nuestra Constitución y de los textos normativos internacionales que integran el más alto nivel de nuestro Ordenamiento Jurídico.

II. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES ALEGACIONES FORMULADAS POR LOS RECLAMANTES CONTRA LA LEY 48/1984 A LA

INSTITUCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN SOLICITUD DE INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

No sería pertinente transcribir aquí los extensos razonamientos contenidos en dichos escritos de queja, acompañados varios de ellos por serios dictámenes de valiosos Letrados. Es suficiente con sintetizar los principales motivos de inconstitucionalidad por ellos aducidos:

A) La totalidad del texto de la Ley 48/1984, por infracción del artículo 81.1 de la CE, al no tener rango de Ley Orgánica, cuando la expresada norma que se impugna es patentemente reguladora del desarrollo de uno de los derechos fundamentales reconocidos en el Título 1 de la Constitución.

B) El artículo 1.3 por infracción del artículo 16.1 de la CE, al no respetar la libertad ideológica de la persona objetante que garantiza dicho precepto constitucional.

C) Los artículos 1.4, 2.1 y 2, 4.4, 5, 6.1, 8.2 y 14, siempre por infracción del artículo 16 y del artículo 55.1 de la CE, en cuanto quebranta el contenido esencial del derecho fundamental a la libertad ideológica del objetor, al otorgar competencia a un órgano administrativo (el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia) para declarar o no dicha objeción y, en consecuencia, el ejercicio de un derecho fundamental, dado que la declaración es patrimonio exclusivo de la persona objetora, y, además, en cuanto suspende el ejercicio de ese derecho, durante la situación activa en filas.

D) Los artículos 3.1 y 3.2 de la Ley por infracción del artículo 16.2 de la CE, en cuanto obliga al objetor a declarar sobre su ideología, religión o creencia.

E) Los artículos 3.2 y 4.2 por infracción del artículo 18.1 de la CE, en cuanto que hay una intromisión en el derecho fundamental a la intimidad personal del objetor.

F) El artículo 8.3 por infracción del artículo 14 de la CE al establecer una discriminación resultante de la mayor duración de la prestación social sustitutoria en comparación con el servicio militar.

G) Las Disposiciones Transitorias 3.^a y 4.^a por infracción del artículo 9.3 de la CE, al establecer efectos retroactivos en daño de un derecho fundamental.

III. VALORES, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL PRESENTE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

A) Consideraciones básicas

1. La objeción de conciencia como derecho fundamental de la persona humana en nuestro Ordenamiento Constitucional.

con lo hasta ahora expuesto sobre el proceso histórico de la objeción de conciencia (en general y más en concreto en la órbita de nuestro Ordenamiento Jurídico) ha de insistirse en que el análisis sistemático del artículo 30.2, en relación con los artículos 16 y 53 de la misma, integrados todos ellos en el Título primero de nuestra Magna Carta, bajo el rótulo «De los derechos y deberes fundamentales», lleva a la conclusión, como ya lo ha hecho este Alto Tribunal en su sintetizada jurisprudencia, que el derecho a la objeción de conciencia en

materia del servicio militar *no es meramente la exención de un deber, sino el reconocimiento de un derecho básico de la persona humana de rango constitucional y garantizado por la tutela máxima —el recurso de amparo— que la propia Constitución establece para los derechos fundamentales* reconocidos en el Capítulo II del Título primero, pero extendiéndolo al derecho a la objeción de conciencia, aunque el artículo 30 esté ocasionalmente situado en la Sección 2.º y no en la Sección primera del expresado Capítulo II.

Convergen en esta tesis jurídica tanto los análisis de la doctrina científica cuanto las normas del Derecho Constitucional Comparado y las del Derecho Internacional Público sobre el contenido y la tutela de los derechos humanos.

1.1. En efecto, los principales comentaristas científicos del Título primero de la Constitución no vacilan en sostener el carácter de «derechos fundamentales» que tienen todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución en el Título primero, Capítulo II, figuren en una u otra de sus Secciones, pues lo único que varía es la forma de su protección jurisdiccional, pero no su índole ni su contenido esencial.

Así, el profesor doctor Gregorio Peces-Barba (en su obra *Derechos fundamentales*, E. Latina Universitaria, 3.ª ed., diciembre 1980, págs. 92 y sigs.) indica noblemente —lo que tiene especial valor, dado que como miembro de las Cortes constituyentes intervino en la preparación y debate del Anteproyecto y del Proyecto de la CE— que la «la sistemática seguida por nuestra Constitución, mucho más compleja que sus precedentes, ha de resultar necesariamente insatisfactoria, sobre todo en el plano del análisis doctrinal..., pero ha optado por un criterio operativo, que facilita la labor de interpretación y aplicación del Derecho, no por un criterio científico, que tal vez hubiese agrupado los derechos con mayor atención a su naturaleza o contenido». Y en función de ello engloba en su sistemática «todos» los derechos del Título primero, aunque distinga los diversos instrumentos de tutela (especialmente el recurso de amparo, que también cubre el derecho de objetores de conciencia).

Más categóricamente, el profesor Antonio E. Pérez Luño, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla (en su excelente estudio *Los derechos fundamentales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984), incluye también en esa categoría todos los derechos que tipifica nuestra Constitución en su Título primero, incluso los derechos económicos, sociales y culturales (que el Capítulo III del Título I sitúa bajo el insatisfactorio rótulo de «Principios rectores de la política social y económica») cuando en la casi totalidad de las Constituciones democráticas del mundo y, desde luego, en el Pacto Internacional de las Naciones Unidas de 1966, se denominan y se tratan como derechos humanos fundamentales.

Análogamente, el profesor Luis Sánchez Agesta (en su notable Sistema político de la Constitución Española de 1978, tercera edición, Editora Nacional, 1984) analiza la libertad religiosa como derecho fundamental, consagrado en el artículo 16 de la CE, e incluye en ella, como una de sus dimensiones, el derecho a la objeción de conciencia, consagrado en el artículo 30.2 de la CE (págs. 152 y 156).

Por su parte, el profesor Lorenzo Martín-Retortillo

Baquer (en su ya citado estudio monográfico sobre El derecho a la objeción de conciencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), si bien reconoce que Diputados y Senadores constituyentes, al abordar el controvertido tema de la objeción de conciencia al servicio militar, buscaron una solución de compromiso y no lo incluyeron explícitamente en la Sección primera del Título primero, destaca certeramente, a renglón seguido, que se vieron impulsados por razones profundas a otorgarle el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que tipifica el artículo 53.2 de la misma Carta, es decir, lo equipararon a los derechos de mayor rango y lo incluyeron bajo un título que habla de derechos y deberes, evidentemente de rango constitucional. No se trata, añade, de una mera exención al deber de prestar el servicio militar, sino de un derecho humano, y como tal lo tipifica también el artículo 45.1 de la LOTC; consideraciones todas éstas que impulsan al ilustre jurista a escribir:

«No desarrollaré ahora consecuencias, pero sí conviene que quede destacada esta configuración expresa de la objeción de conciencia como un derecho asentado en la misma Constitución y respecto del cual ésta encarga al Legislador que lo regule “con las debidas garantías”, expresión que abre la puerta a sentidos diversos, y aun opuestos, pero que, en todo caso, incluye un claro mandato garantizador, que se superpone así al imperativo de respeto a su contenido esencial, establecido en el párrafo 1.0 del artículo 53, de evidente aplicación, por supuesto, también aquí (op. cit. pág.

El profesor de la Universidad Complutense, doctor Luis Prieto Sanchís (en su artículo «La objeción de conciencia como forma de desobediencia al Derecho», en la Revista Sistema, núm. 59, mayo 1984, págs. 41 y sigs.), tras ahondar en el concepto de la resistencia al Derecho en una sociedad democrática y en el problema de la «desobediencia civil», tipifica la objeción de conciencia como un derecho por razones graves de la propia conciencia, o de los principios de moralidad de una persona, al incumplimiento de una obligación de naturaleza personal, y ello le lleva, en el análisis ya más concreto de la objeción de conciencia al servicio militar según la Constitución española (págs. 56 y siguientes), a configurarlo como un derecho fundamental, recordando su reconocimiento, al más alto nivel del Ordenamiento Jurídico, en otras Naciones, como Portugal, la República Federal de Alemania y Holanda, y vinculando, por otra parte, ese derecho al derecho fundamental de libertad de conciencia que tutela el artículo 16 de nuestra Constitución.

Similarmente, el Letrado de las Cortes, doctor José Manuel Serrano Alberca, en su certero comentario al artículo 30.2 de la C. E. E. (en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980, págs. 371 y sigs.), aunque no desconoce la conexión dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico de la objeción de conciencia con la negativa a la prestación del servicio militar por motivos profundos de carácter religioso, ético, moral, etc., recalca que su fundamento radica en la libertad de opinión, una de cuyas manifestaciones es la libertad de conciencia y, por consiguiente, es un derecho reconocido por la Constitución que entraña «no sólo poder pensar de una determinada forma, sino también exteriorizar esta forma de pensar con el comportamiento». Y categóricamente concluye que:

«La Constitución española reconoce la objeción de conciencia como una de las causas de exención del servicio militar y como un derecho subjetivo de la persona», y en función de ello establece una reserva de Ley para regular su ejercicio con las debidas garantías, en el espíritu de lo prevenido en la Resolución 337 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, y cuidar de su tutela, extendiendo a ese derecho el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional como los demás derechos fundamentales de la Sección primera del Capítulo II del Título primero de nuestra Constitución.

1.2. Desde otra perspectiva convergente, resulta incuestionable, tanto en la perspectiva histórica, anteriormente sintetizada, cuanto en el análisis del Derecho Constitucional Comparado y, muy especialmente, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de 1948, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y, sobre todo, Convención Europea de 1950 y demás Resoluciones y Recomendaciones de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo) que el derecho a la objeción de conciencia se reafirma y configura, cada vez más, en el mundo como un derecho fundamental autónomo y, al mismo tiempo, como una proyección dinámica del derecho de libertad de conciencia, por motivaciones de índole religiosa, ética o simplemente ideológica.

En consecuencia, dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico del más, alto rango, el derecho a la objeción de conciencia, reconocido en el artículo 30.2 de la CE, exige el mismo respeto e igual tutela que el derecho fundamental de libertad ideológica, consagrado en el artículo 16.2 de la misma Norma Suprema, con la consecuencia, a la que ulteriormente se hará especial referencia, de que ese derecho entraña, como una de sus facetas, que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias».

2. De aquí también se deduce una *conexión inescindible entre el derecho a la objeción de conciencia y el derecho a la intimidad personal, que tutela el artículo 18.1 de la CE.*

En esa virtualidad expansiva del derecho a la libertad ideológica y sus conexiones con el derecho a la intimidad coinciden los principales comentaristas de ambos preceptos. Así, Oscar Alzaga (en su obra *La Constitución española de 1978*, cit., págs. 207 y sigs.); José Manuel Serrano Alberca (en su comentario del artículo 78.1, en la obra colectiva, ya citada, pág. 233); César Sempere Rodríguez (en comentario al mismo artículo, en la obra colectiva *Constitución española de 1978*, Ed. Edersa, Madrid, 1984, tomo II, págs. 423 y sigs.), y, muy especialmente, Luis Sánchez Agesta (en su *Sistema político de la Constitución española*, ya citado, págs. 125 a 127), al incluir ese derecho a la intimidad en el conjunto de las «libertades individuales» que la Constitución garantiza, y, ya muy en concreto, como una garantía de la «autonomía personal», conjuntamente con el derecho a la libertad religiosa (del art. 16) y el derecho a la objeción de conciencia (del artículo 30.2).

3. A mayor abundamiento, importa subrayar que sobre el derecho a la objeción de conciencia se proyectan los principios y valores básicos consagrados en el artículo 10.1 de la CE y que rigen por su emplazamiento sistemático todo el contenido de los tres Capítulos del Título primero de la

Constitución.

A tenor de ese precepto, realmente clave en nuestra normativa constitucional de los derechos humanos (conjuntamente con lo dispuesto en los artículos 1.º, 2.º y 9.º del Título Preliminar), resulta patente que los valores en que se basa el derecho a la objeción de conciencia son los de la dignidad de la persona, la libertad, la justicia y la igualdad, y que sus límites únicamente vienen dados por el respeto a la ley y a los derechos de los demás, como fundamento del orden político y la paz social.

4. Es cierto que el derecho a la objeción de conciencia, como todos los demás derechos inviolables de la persona humana, tienen esos límites que señala el artículo 10.1 de la CE y, también, el que específicamente determina el artículo 16.1, es decir, que la libertad ideológica como la religiosa y de culto, en sus manifestaciones externas, no puede tener más limitación que la «necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

En todo derecho humano hay, en efecto, dos dimensiones, como las dos caras de una misma moneda, la interioridad y la exterioridad, precisamente por la condición social del ser humano y por las exigencias de una convivencia armónica y con tendencia a la paz; pero sería quebrantar el espíritu de la Constitución concebir el «orden público» o, en otro lenguaje, ya más antiguo, el bien común, como algo equivalente a la «razón de Estado» o como un muro a la expansión al libre desarrollo de la personalidad humana impuesto por consideraciones sociopolíticas u otras semejantes (cfr. Lorenzo Martín-Retortillo, *Libertad religiosa y orden público*, Ed. Tecnos, Madrid, 1970, y cfr. igualmente, en cuanto al concepto de orden público, el art. 16.1 de la CE en relación con el art. 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y muy en concreto, dentro de nuestro sistema jurídico constitucional, el art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, reguladora precisamente del ejercicio del derecho de libertad religiosa), y la definición del «bien común», dada por S. S. Juan XXIII en la Encíclica *Mater et Magistra* (párrafo 65), como el «conjunto de condiciones sociales que permiten a los ciudadanos el desarrollo expedito y pleno de su propia perfección», así como la ponderada determinación de los límites al ejercicio de la libertad religiosa contenida en la Declaración *Dignitatis humanae personae* (párrafo 7.º) del Concilio Vaticano II en estos términos: «Dado que la sociedad civil tiene derecho a protegerse contra los abusos que puedan darse so pretexto de libertad religiosa, corresponde principalmente a la autoridad civil prestar esta protección. Sin embargo, esto no debe hacerse de forma arbitraria o favoreciendo injustamente a una parte, sino según normas jurídicas conformes con el orden moral objetivo. Normas que son requeridas por la tutela eficaz, en favor de todos los ciudadanos, de estos derechos, y por la pacífica composición de tales derechos; por la adecuada promoción de esta honesta paz pública, que es la ordenada convivencia en la verdadera justicia, y por la debida custodia de la moralidad pública. Todo esto constituye una parte fundamental del bien común y está comprendido en la noción de orden público. *Por lo demás, se debe observar en la sociedad la norma de la íntegra libertad, según la cual la libertad debe reconocerse en grado sumo al hombre y no debe restringirse sino cuando*

es necesario y en la medida en que lo sea.»

Precisamente por ello adquiere especial importancia el criterio hermenéutico, imperativo para todos los Poderes públicos en España, que marca el artículo 10.2 de la Constitución al estatuir que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

A la luz de este precepto han de analizarse las limitaciones que al derecho de la libertad ideológica o de conciencia y, ya más en concreto, al derecho a la objeción de conciencia al servicio militar se hayan establecido o se establezcan en el futuro por las normas legales de desarrollo. En tal sentido importa tener presente que, según la Declaración Universal de la O. N. U. de 1948 (art. 29.2), toda persona en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades «estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática». El subrayado de esta última frase es de singular alcance, puesto que en una sociedad democrática prevalece el libre desarrollo de la personal humana sobre las «razones» y las limitaciones arbitrarias o excesivamente discrecionales, características de los Estados totalitarios o incluso meramente autocráticos y dictatoriales.

Igual conclusión se desprende de la redacción dada por la Asamblea de las Naciones Unidas al artículo 18, sobre la libertad de pensamiento, conciencia y religión y al artículo 19, sobre la libertad de expresión de las propias opiniones (en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966); derechos ambos que únicamente pueden estar sujetos a las limitaciones prescritas por la Ley, que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás, pero sin que tales limitaciones afecten al contenido esencial de los derechos reconocidos en dicho Pacto Internacional, como igualmente impone categóricamente su artículo 5.º:

«1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convencionales, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.»

5. En conexión y como complemento de todo este sistema de garantías de los derechos humanos fundamentales, en general, y de los de libertad ideológica y de objeción de conciencia, en particular, ha de insistirse en la crucial cautela establecida por el artículo 81.1 de la CE, al exigir que tengan categoría de Leyes Orgánicas, y no meramente Leyes

ordinarias, las relativas, entre otras, «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», con todo lo que ello implica en cuanto a los requisitos de su aprobación, modificación o derogación, según el apartado 2.º del mismo precepto.

Ese Alto Tribunal lo ha reafirmado en lo que concierne a las leyes que regulan el ejercicio de cualquiera de los derechos fundamentales, sin que a ese tipo de leyes afecte la orientación jurisprudencial restrictiva respecto a otras normas legales, no encajables estrictamente en esa categoría, según el artículo 81.1 de la CE (cfr. ad exemplum la sentencia de 13 de febrero de 1981, en el recurso de inconstitucionalidad 189/1980, y, más recientemente, la sentencia 25/1984, de 23 de febrero, y el estudio, en torno a esta última resolución, de Fernando Santaolalla, «En torno a las Leyes Orgánicas...», en Revista de Administración Pública, número 104, marzo-agosto 1984, págs. 333 y sigs.).

6. Recapitulando todo lo expuesto, y a la luz de lo prevenido, tanto en los artículos 10.2 y 96 de la CE cuanto en el artículo 1.5 del Título preliminar del Código Civil, es de singular importancia para la resolución del problema jurídico que en este recurso de inconstitucionalidad se aborda, insistir en el hecho de que España ha ratificado la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos de 1966 y la Convención Europea de 1950, textos normativos todos ellos integrados en nuestro Ordenamiento jurídico a nivel constitucional y en los cuales se garantizan ampliamente, como ya se ha dicho, los derechos a la libertad de conciencia y a la intimidad personal en todas sus dimensiones, y que en el dinamismo de la conciencia humana colectiva de nuestro tiempo, profundamente ligada al anhelo de paz, a que también apunta el Preámbulo de nuestra Constitución, el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar aparece como un derecho fundamental de la persona, armonizable con el deber de defender a España (art. 30.1) y de servirla mediante una prestación social sustitutoria (art. 30.2) o de un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general (art. 30.3) e, incluso, la de cumplir deberes especiales en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que mediante Ley se tipifiquen (art 4.º). Nada de ello empaña ni disminuye lo más mínimo la alta significación y el valor que entraña la voluntaria asunción de obligaciones militares por parte de los españoles que, en fidelidad también a su propia conciencia personal, estimen ser ése el servicio que a su Patria deben prestar.

B) Motivos de inconstitucionalidad que fundamenta, en concreto, el presente recurso

La síntesis de la evolución de nuestro Ordenamiento jurídico en materia de objeción de conciencia al Servicio Militar, contenida en el Capítulo primero del presente escrito, pone de relieve el laudable avance hacia una tutela del derecho de cualquier español a que sea respetada su convicción profunda de servir y defender a la Nación en una actividad de carácter civil, sustitutoria del servicio militar. Desde esa perspectiva es equitativo reiterar que las dos Leyes aprobadas el 26 de diciembre de 1984 por las Cortes Generales, una bajo forma de Ley Orgánica, la 8/1984, y la otra como Ley ordinaria, la 48/1984, representa un paso apreciable en dicho proceso evolutivo, puesto que en ambas

subyace el reconocimiento del derecho fundamental a la objeción de conciencia y se articula el sistema de protección jurídica del mismo, a través de los recursos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y, en suma, por la vía del recurso de amparo ante este Tribunal Constitucional, dando cumplimiento en ese aspecto al mandato contenido en el artículo 30.2 de la CE.

También es satisfactorio que las Cortes Generales hayan intentado armonizar el deber fundamental de «defender a España», que nuestra Magna Carta impone a todos los españoles en su artículo 30.1 (aunque sin ligarlo al servicio militar, puesto que explícitamente admite otras formas de realizar esa defensa), y el respeto al derecho fundamental de libertad de conciencia (art. 16.1) y el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación por circunstancia alguna entre todos los miembros de la Nación española, consagrado en el artículo 14, pues si digna de respeto y tutela, tanto en el orden moral cuanto en el jurídico, es la fidelidad de cualquier persona a una motivación profunda de conciencia que le lleve a rehusar el servicio militar y a realizar un servicio civil de carácter sustitutorio, no menos noble y merecedora de protección —insistimos— es la actitud de quienes, también por motivos de conciencia, optan por el servicio militar, sea para ingresar —vocacional y profesionalmente— en las Fuerzas Armadas, sea para cumplir en ellas dicho servicio general de defensa.

Sin embargo, y con la misma sinceridad, el Defensor del Pueblo asume la obligación de evaluar si el texto de las expresadas normas legales es conforme con lo que estatuye la Constitución o lo infringe en alguna de sus dimensiones. Tras el análisis crítico del complejo y grave problema planteado, quien se honra en comparecer ante este Alto Tribunal en ejercicio de la legitimación activa que le está constitucionalmente confiada interpone el presente recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 38/1984 por íntimo convencimiento, ciertamente doloroso, de que existen sólidos fundamentos jurídicos para ello y que en el ejercicio de dicha misión debe ser fiel a la letra y al espíritu del artículo 54 de la CE y a lo que estatuye el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que esta Institución se rige: «El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.»

En consecuencia, somete respetuosamente a la serena y ecuánime reflexión de este Alto Tribunal los siguientes motivos concretos de inconstitucionalidad:

1. Infracción del artículo 81, en relación con los artículos 16.1 y 53.2 de la CE.

Como es notorio, y ya se ha señalado, las Cortes Generales han optado por distribuir la normativa sobre el derecho a la objeción de conciencia y el deber de una prestación social sustitutoria en dos leyes de distinto rango jerárquico: la Ley Orgánica 8/1984, en la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia y su régimen penal y se deroga el artículo 45 de la LOTC, y la Ley 48/1984, reguladora del derecho a la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria.

Frente a esta dicotomía, cuyas consecuencias pueden ser de grave alcance, el Defensor del Pueblo sostiene que toda la regulación de la objeción de conciencia y de la inherente prestación social sustitutoria ha de realizarse en una única Ley con rango de Orgánica por las siguientes razones:

1.1. Porque así lo preceptúa, inequívocamente, el artículo 81.1 de la CE, al establecer ese carácter para las leyes relativas «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», debiendo cumplirse las exigencias que respecto a su aprobación, modificación o derogación impone el apartado 2.º del mismo artículo, lo que no ha ocurrido con la Ley 48/1984, objeto de impugnación.

1.2. Porque, según ya se ha sostenido en anterior apartado de este escrito, el derecho a la objeción de conciencia es un derecho fundamental de la persona, tanto si se le considera autónomamente cuanto si se le vincula al derecho fundamental de la libertad religiosa o ideológica, consagrado en el artículo 16 de la Constitución, y sin que a ello obste la opinión, sostenida por algún comentarista, de que la objeción de conciencia es una mera exención al deber de prestar el servicio militar», argumento rechazable a la luz del análisis sistemático de la normativa constitucional y, sobre todo, por imperativo de la pauta hermenéutica del artículo 10.2 de la CE, rector de todo el Título primero y que reenvía a la Declaración Universal, a los Pactos Internacionales de 1966 y a la Convención Europea de 1950, ratificados por España e interpretados por los órganos jurisdiccionales del Consejo de Europa, del que España es miembro, y cuya Jurisdicción (incluso la de la demanda individual del artículo 25) ha aceptado plenamente.

1.3. Porque resulta anómalo y distorsionante que el propio legislador haya tramitado como Ley Orgánica la Ley 8/1984, referida a lo que es «adjetivo» en la regulación de ese derecho fundamental (esto es, el régimen de recursos en caso de denegación de la objeción de conciencia y el régimen penal), mientras que lo más básico y «sustantivo», es decir, la tipificación del derecho a la objeción de conciencia, las condiciones de su ejercicio, las atribuciones del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y el contenido y condiciones de la inherente prestación social sustitutoria se integren en una ley de rango ordinario; a lo que hay que añadir la importante circunstancia (anteriormente señalada) de que los proyectos de Ley, en esta materia, tanto en la I Legislatura, cuanto el propio proyecto de Ley del actual Gobierno, llevado a las Cortes Generales en 1983, tenían el rango unitario de Ley Orgánica.

1.4. Porque es opinión compartida por la mayoría de los comentaristas científicos del artículo 30.2 de la Constitución que la «reserva de ley» que este precepto establece debe ser con rango de Orgánica.

Así categóricamente, y entre otros, Lorenzo Martín Retortillo (en op. cit., pág. 32), Luis Rodríguez Ramos (en su Ponencia sobre «La objeción de conciencia y prestación sustitutoria del servicio militar», en las Jornadas «Ejército y Unidad», celebradas en la Universidad Complutense, en la Facultad de Derecho), Oscar Alzaga y A. Torres del Moral (en su *Manual de Derecho político*, II, de la UNED, págs. 266 y 267) y Luis Sánchez Agesta (op. cit., pág. 205).

1.5. Porque —y ello es todavía más importante— este mismo Tribunal Constitucional ha marcado la pauta (según se

expresó en un apartado precedente) de que el rango de Ley Orgánica no puede atribuirse a leyes que no encuadren en lo previsto en el artículo 81.1 de la CE, pero es imperativo, en cambio, para las leyes que en dicho precepto se especifican «las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», y libertad pública y derecho fundamental es la libertad ideológica y su proyección, la libertad de objeción de conciencia, como por enésima vez hemos de subrayar.

Así, en la sentencia 12/1982, de 31 de marzo (recaída en el recurso de amparo 227/1981 sobre el derecho a la «Televisión privada», fundamento jurídico 6.º), se señala que si bien el derecho alegado por los recurrentes no era una derivación necesaria del derecho fundamental a la libre expresión, reconocido en el artículo 20 de la CE, no estaba constitucionalmente descartado, y su implantación, aun sin ser una exigencia jurídico-constitucional, sino una decisión política, dentro del marco de la Constitución, había de hacerse «por la vía de una Ley Orgánica y respetando los principios de libertad, igualdad y pluralismo como valores fundamentales del Estado, de acuerdo con el artículo 1.º de la Norma Suprema».

Es cierto que este mismo Alto Tribunal, en su sentencia de 13 de febrero de 1981 (recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 189/1980), declaró, en el fundamento jurídico núm. 21, que cuando en la Constitución se contiene una «reserva de ley» ha de entenderse que lo es en favor de Ley Orgánica, y no Ley ordinaria, únicamente en los supuestos que de modo expreso se contienen en el artículo 81.1 de la misma Norma Suprema, sin que pueda interpretarse de tal forma que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica, haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación, evitando así que una «concepción formal de la Ley Orgánica» pueda producir en el Ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes, en un momento dado, gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado.

Pero no es menos cierto que en esa misma Sentencia se señala que «cuando se dé el supuesto de que en una misma Ley Orgánica concurren materias estrictas y materias conexas hay que afirmar que, en principio, éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango, señalado en el artículo 81.2 de la Constitución».

Y es incontrovertible que incluso la prestación social sustitutoria es inherente —no sólo conexas— al ejercicio del derecho fundamental de objeción de conciencia, según el artículo 30.2 de la CE (a diferencia del mero servicio civil del apartado 3 de dicho precepto).

1.6. Porque siendo el derecho a la objeción de conciencia un derecho fundamental, inequívocamente «constitucionalizado» y que goza de la protección del recurso de amparo (según el art. 53.2 de la CE), su regulación mediante una Ley ordinaria, como es la Ley 48/1984, que se impugna, en vez de quedar integrada en toda su extensión en una Ley Orgánica, quebranta, para los españoles que hagan uso de ese derecho fundamental, *el principio de seguridad jurídica*, que consagra el artículo 9.3 de la CE.

En efecto, la desaparición de esa garantía de rango jerárquico de Ley Orgánica priva a la Ley 48/1984 de los requisitos que para su modificación o derogación imperativamente establece el artículo 81.2 de nuestra Magna Carta, y tal consideración ha sido muy certeramente tenida en cuenta por este Tribunal Constitucional en su expresada Sentencia de 13 de febrero de 1981 (R. I. núm. 189/1980), donde, tras las consideraciones transcritas en el apartado precedente, invoca para sostener la congelación de rango —incluso en materias conexas— el principio de seguridad jurídica, consagrado en dicho artículo 9.3 de la CE.

Nada más justo cuando se trata de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental.

En el caso de la regulación del ejercicio de un derecho fundamental, la Ley no puede dejar de ser Orgánica, tanto a la luz del artículo 81.1 de la CE como en el artículo 53.1, puesto que únicamente por una norma legal de ese rango es regulable el ejercicio de esos derechos y libertades con pleno respeto a su o contenido esencial», y el derecho a la objeción de conciencia goza precisamente de ese privilegiado nivel de protección, el de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, a la luz de lo previsto en el artículo 53.2, en relación con el artículo 161.1.a), siempre de nuestra Norma Suprema, y se refrenda en el artículo 45.1 de la LOTC, que explícitamente habla del «recurso de amparo constitucional contra las violaciones del derecho a la objeción de conciencia».

En consecuencia, y dada la gravedad y trascendencia que en la vida de un objetor de conciencia pueda tener el hecho de que lo que ahora se ha regulado por la Ley ordinaria 48/1984 pueda un día ser modificado por otra Ley, también de rango ordinario, en vez de serlo por una Ley Orgánica, con los requisitos constitucionales que a ella son inherentes, se genera una grave y lesiva situación de inseguridad, con quebranto de lo establecido en el artículo 9.3 de la CE.

Todo ello motiva que el Defensor del Pueblo denuncie este motivo de inconstitucionalidad y sostenga, una vez más con todo respeto, la necesidad de que ambas Leyes reguladoras del ejercicio del derecho fundamental a la objeción de conciencia tengan un rango unitario de Ley Orgánica.

2. *Infracción de los artículos 30.2, 16.1 y 2, 53.1 y 2 y 9.3 de la Constitución; el artículo 18 de la Declaración Universal de 1948; el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 9 de la Convención Europea de 1950 (por causa de lo preceptuado en los artículos 1.1, 2 y 4; 2.1 y 2; 3.1 y 2; 4.1, 2 y 4; 6.1 y 2, y 8.2 y 3 de la Ley 48/1984).*

Arrancando de lo expuesto en el Capítulo III, apartado A), del presente escrito de recurso, es decir, que la denominada (en el art. 30.2 de la CE) objeción de conciencia, es un derecho fundamental de la persona humana en sí mismo y como parte integrante y proyección del derecho fundamental de libertad ideológica, que consagran el artículo 16 de la CE y los preceptos concordantes del Derecho Internacional de Derechos Humanos, señalados en el epígrafe, se infiere, por rigurosa conexión lógico-jurídica, que dichos preceptos, todos ellos de rango constitucional como integrados en el supremo nivel de nuestro Ordenamiento jurídico, resultan infringidos por la Ley 48/1984, contra la

que se recurre.

La raíz común de esas infracciones dimana precisamente, dicho sea con el máximo respeto, de que el Legislador (y así se refleja en el Preámbulo de dicha Ley), al invocar el derecho a la objeción de conciencia parece hacerlo como una mera exención no ya al deber genérico que a todos los españoles, hombres y mujeres, afecta de defender a España (art. 30.1 de la CE) y que el propio texto constitucional configura bajo distintas modalidades (en los apartados 2.º, 3.º y 4.º del propio precepto), sino al servicio militar, tal vez por no haber distinguido suficientemente que en el apartado 2.º de ese artículo 30 se establece una reserva de la ley «para fijar, de una parte, las obligaciones militares de los españoles; de otra, y o con las debidas garantías», la objeción de conciencia, y, de otras, las causas de exención al servicio militar obligatorio, facultando para imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria. Frente a ello ha de insistirse, con base en la doctrina científica y en la propia jurisprudencia de este Alto Tribunal (sobre todo en la sentencia núm. 15/1982, de 23 de abril, recaída en el recurso de amparo núm. 205/1981 —fundamentos jurídicos núms. 6 y 8.—), que «la objeción de conciencia constituye una especificación de la libertad de conciencia, la cual supone no sólo el derecho a formar libremente la propia conciencia, sino también a obrar de modo conforme a los imperativos de la misma», todo ello a la luz del artículo 16.1 de la CE. Debe, pues, afirmarse que la objeción de conciencia es un derecho reconocido explícitamente en el Ordenamiento constitucional español, sin que contra esa tesis jurídica tenga valor alguno el hecho de que el artículo 30.2 emplee la expresión «la ley regulará», lo cual no significa otra cosa que la necesidad de la «interpositio legislatoris», no para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para «regular el derecho» en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia.

Partiendo, pues, de esa base resultan claramente apreciables, a juicio de quien tiene el honor de firmar este recurso, las denunciadas infracciones de los preceptos constitucionales que se invocan en la cabecera de este segundo motivo de inconstitucionalidad:

En efecto:

2.1. El artículo 1.º, en sus apartados 1, 2 y 4, de la Ley 48/1984, infringe los alegados preceptos constitucionales desde el momento en que afectan al contenido esencial del derecho fundamental a la libertad ideológica de que dimana la objeción de conciencia al restringir prácticamente ésta a una mera exención de las obligaciones militares que afectan a los españoles, cuando su fundamento y su alcance tienen un carácter autónomo de derecho fundamental, y en todo caso de mucha más amplia órbita y hondura que el de la modalidad concreta de defender a España mediante el cumplimiento de ese deber, por noble que dicha forma sea y sin perjuicio de poder realizarse ese deber de defensa a través de una prestación social de carácter civil.

Al desviarse la Ley 48/1984 de esa concepción básica incurre en la infracción jurídica, con alcance de inconstitucionalidad, de no garantizar la expresión de la libertad de conciencia que se refleja en la actitud del objetor por convicciones profundas de orden religioso, ético, moral, humanitario, filosófico u otras de la misma naturaleza. Por eso, el apartado 4 del artículo 1.º de dicha Ley estatuye

indebidamente que «la declaración de objeción de conciencia será competencia del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, regulado en el Capítulo III de esta Ley».

Frente a ello, ha de insistirse en que la declaración de objeción de conciencia la hace autónoma y espontáneamente el objetor de conciencia en ejercicio de su libertad ideológica, y lo único que compete, como seguidamente se precisará, al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, es tomar constancia de que los motivos de conciencia alegados, que impulsan al objetor de conciencia a solicitar la prestación social de carácter civil, son los que se determinan en el apartado 2.º del artículo 1.0 de la Ley 48/1984, coincidentes con los que se especifican en el «Primer Principio de Base» de la Resolución 337/1967, de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa.

En consecuencia, y al no ser jurídicamente posible en el ámbito de un recurso de inconstitucionalidad proponer una redacción distinta de dicho apartado 4 del artículo 1.0 de la Ley 47/1 984, resulta imperativo solicitar que sea declarado inconstitucional y ordenar su supresión, máxime cuando en el artículo 3.º de la misma Ley se trata otra vez de la competencia de dicho Consejo.

2.2. Similarmente ha de impugnarse por inconstitucional la expresión que se contiene en el artículo 2.1 y 2 de la Ley 48/1984, al decir que la solicitud de declaración de objeción de conciencia y exención del servicio militar ha de dirigirse al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y hacerlo en un plazo determinado.

No se trata de una cuestión meramente terminológica o gramatical, sino de alcance mucho más profundo, porque afecta a la sustancia misma del derecho fundamental a la objeción de conciencia, como proyección del derecho de libertad ideológica.

Aun cayendo en una ineludible insistencia, ha de subrayarse de nuevo que el objetor de conciencia no solicita que el Consejo Nacional «declare» su objeción de conciencia, sino, simplemente, que en función de la declaración que él hace se le reconozca su exención del servicio militar y se le abra el camino de la prestación social sustitutoria.

En consecuencia, y dada la razón anteriormente alegada de no poder sugerir una redacción diferente, sólo cabe suprimir la palabra «solicitud» en ambos apartados del artículo 2.º, con lo cual se hace constitucionalmente congruente este precepto con el contenido esencial del derecho a la objeción de conciencia.

2.3. En el artículo 3.º (apartados 1 y 2) de la Ley 48/1 984 se encuentra otra vez la expresión «escrito de solicitud», debiendo suprimirse la expresión «solicitud» por las razones que acaban de expresarse y permaneciendo el resto del texto, puesto que el objetor sí debe expresar, a tenor tanto del artículo 30.2 de la CE como de las Resoluciones del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo, sus motivos de conciencia, especificados en el artículo 1.2 de la Ley objeto del recurso, así como sus aptitudes y preferencias para realizar la prestación social sustitutoria; todo ello sin perjuicio de que voluntariamente pueda aportar los documentos y testimonios que estime pertinentes, a fin de acreditar las alegaciones manifestadas, ya que siendo plenamente potestativo suyo hacerlo no se viola con ello el derecho fundamental de libertad ideológica y de objeción de

conciencia.

2.4. En el mismo artículo 3.º, apartado 2, de la Ley 48/1984 se genera un muy grave quebranto de ese derecho fundamental a la libertad ideológica que tutelan los preceptos constitucionales y los de rango internacional arriba alegados, por la facultad que se atribuye al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia de «recabar de los interesados que, por escrito u oralmente, amplíen los razonamientos expuestos en la solicitud», lo que viola el contenido esencial de dicho derecho fundamental de libertad ideológica y del de objeción de conciencia (aparte de la infracción del artículo 16.2 de la CE, sobre el que se volverá en un ulterior motivo de inconstitucionalidad).

Por consiguiente, dicho apartado 2 de la Ley 48/1984 debe ser suprimido por inconstitucional.

2.5. Análogas infracciones se contienen en el artículo 4.º (apartados 1 y 2) al estatuir, de manera muy genérica, que el Consejo «resolverá todas las solicitudes que se le presenten y declarará haber lugar o no al reconocimiento de la condición de objetor de conciencia y a la consiguiente exención del servicio militar.

Es menester insistir respetuosamente en que el Consejo Nacional no puede, ni debe, tener más funciones que la de examinar si los motivos alegados por el objetor se ajustan a lo que se especifica en el artículo 1.2 de la Ley y, en consecuencia, declarar la exención del servicio militar, pero no puede otorgársele la facultad de «reconocimiento de la condición de objetor de conciencia», puesto que ésta dimana del derecho esencial de la persona a la libertad ideológica. En consecuencia, ha de estimarse inconstitucional la frase «declarará haber lugar o no al reconocimiento de la condición de objetor de conciencia».

2.6. Aún más grave y notoria resalta la infracción de los alegados preceptos constitucionales y de los textos normativos de índole internacional si se ahonda en el contenido y alcance de lo que preceptúa el artículo 4.2 de la Ley objeto del presente recurso.

En efecto, en ese artículo se configura el denominado «Consejo Nacional de Objeción de Conciencia» no como una Comisión receptora de las declaraciones que formulen espontáneamente los objetores y que cuide del buen funcionamiento de la prestación social sustitutoria (lo que sería jurídicamente correcto como «debida garantía» desde el punto de vista de nuestra Norma Suprema y en consonancia con lo que previenen la Resolución 337/1967 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa y la Resolución del Parlamento Europeo de 1983). Lejos de ello, lo que se estructura en el Capítulo III de la Ley 48/1984 y en la LO 8/1984 es un auténtico Tribunal que examina y resuelve con amplísimas facultades no sólo la identidad del motivo de conciencia alegado por el objetor (en el sentido de que se trate de una de las convicciones de orden religioso, ético, moral, etc., que se tipifican en el artículo 1.2 de la propia Ley 48/1984 y en la Resolución 337/1967 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa), sino que, además, se le faculta para realizar interrogatorios al objetor recabar testimonios de terceras y hasta determinar la congruencia del comportamiento o conducta de la persona a la que se examina (deduciéndolo de documentos o testimonios obrantes en el «expediente») respecto a los motivos por ella alegados,

quedando únicamente fuera de las atribuciones del Consejo la valoración de «las doctrinas alegadas por el solicitante».

Por esta contextura del Consejo y esa casi ilimitada discrecionalidad que se le otorga en la Ley objeto de este recurso, lo que en realidad se hace es enfrentar el parecer colectivo de los miembros del Consejo, integrado en su casi totalidad por funcionarios de la Administración Pública (según el artículo 13 de la Ley 48/1984), a la conciencia íntima e irrenunciable de la persona sujeta a esa indagación, lo que equivale a negar en su misma raíz el derecho fundamental de libertad ideológica y la motivación íntima y profunda del objetor.

Nada puede ser más antagónico a ambos derechos fundamentales, el de libertad religiosa, como sustrato esencial, y el de objeción de conciencia, que precisamente garantizan la Constitución y las Normas internacionales integradas en nuestro Ordenamiento Jurídico al más alto nivel.

Puntualizando aún más estas graves consideraciones, tanto de índole jurídica como ética, importa subrayar:

a) Que el apartado 1.0 de este artículo 4.º aparte de volver a insistir en la expresión «solicitudes», ya impugnada, otorga al Consejo la facultad de declarar si hay o no lugar «al reconocimiento de la condición de objetor de conciencia y la consiguiente exención del servicio militar».

Vuelve aquí la Ley 48/1984 a incurrir en el radical error de atribuir a ese Consejo la potestad de reconocer o no el derecho a la libertad fundamental de conciencia o ideológica de quien, en ejercicio de ella, declara su objeción y acepta la prestación social sustitutoria a que se refiere el artículo 30.2 de la Constitución. La fidelidad a los principios constitucionales obliga a que el Consejo no rechace la declaración del objetor (siempre que los motivos sean los señalados en el artículo 1.2 de la Ley 48/1984), le conceda la exención del servicio militar y señale la prestación o servicio social sustitutorio.

En otros términos, la competencia del Consejo no es constitutiva del derecho a la libertad de conciencia del objetor, sino meramente «receptiva» de la declaración hecha por él y «determinativa» de cualquiera de los tipos del servicio de utilidad pública, que se tipifica en el artículo 6.º de la Ley 48/1984.

Estas facultades, así como la supervisión o vigilancia de la prestación social que realice el objetor, son facultades más que suficientes para que no se arguya que queda vacío de contenido dicho Consejo Nacional (al que más adecuadamente y con menor énfasis se le hubiera podido llamar meramente Comisión Nacional de Objeción de Conciencia, como se le denominaba en uno de los proyectos legislativos), y no se aduzca tampoco que contra las resoluciones de ese Consejo tanto la Ley 48/1984 cuanto la LO 8/1984 abren la posibilidad de recursos en vía jurisdiccional hasta el recurso de amparo ante este Alto Tribunal.

Es obvio que en esa vía ante los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa y ante este propio Tribunal Constitucional se puedan revisar, e incluso rectificar, los errores «in procedendo» del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, pero resulta impensable que sean esos Tribunales de Justicia los que vuelvan a «valorar» la

autenticidad de las «convicciones de conciencia del propio objetor». En estricta realidad, éste quedaría indefenso en el ejercicio de su fundamental derecho de libertad ideológica y, en consecuencia, también de su derecho, igualmente fundamental, a la objeción de conciencia, violándose así, además, el derecho fundamental que garantiza el artículo 24.1 de la CE.

b) Esta conclusión se reafirma y se ahonda con el análisis del apartado 2.º del artículo 3.º y el apartado 2.º del artículo 4.º de la Ley 48/1984.

a) En efecto, en el artículo 3.2 se faculta al Consejo no sólo para recabar de los interesados que amplíen los razonamientos por él expuestos (lo que podría implicar por sus efectos psicológicos en el objetor la infracción del artículo 16.2, como luego se insistirá), sino que le capacita también para «requerir de otras personas u Organismos la aportación de la documentación complementaria o testimonios que se entiendan pertinentes».

Se configura así un tipo de «procedimiento inquisitorio» (por no decir «inquisitorial») que quebranta inadmisiblemente el contenido esencial del derecho a la libertad ideológica o de conciencia, así como el del propio derecho a la objeción (garantizado por los artículos 16, 30.2 y 53.1 de la CE).

Más que pertinente, resulta necesario recordar aquí el punto 3 de la ya muchas veces invocada Resolución del Parlamento Europeo de 7 de febrero de 1983, que categóricamente establece: «Ningún Tribunal o Comisión puede penetrar en la conciencia de un individuo y, por tanto, una declaración estableciendo los motivos individuales debe bastar en la gran mayoría de los casos para asegurar el status de objetor de conciencia.» El inciso «debe bastar en la gran mayoría de los casos», no puede interpretarse en modo alguno como una facultad del Consejo para recabar de terceras personas, o de Organismos públicos o privados, la aportación de documentos o testimonios que estime pertinentes, sino, a lo más, para recibir del propio objetor las aclaraciones que éste voluntariamente desee darle respecto a la declaración por él formulada. Todo lo que exceda de esa actitud del Consejo frente a la persona del objetor es, sin duda alguna, violar la esencia misma del derecho de libertad ideológica y, por tanto, del derecho fundamental a la objeción de conciencia (además de lesionar su derecho fundamental a la intimidad, garantizado por el artículo 18 de la CE y por correlativos de los Pactos Internacionales, extremo éste sobre el que luego se insistirá).

b) Por si cupiera la menor duda sobre la infracción de los invocados preceptos constitucionales en lo que concierne a la índole y funcionamiento del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia basta releer el apartado 2.º del artículo 4.º, en el que, tras afirmar que el Consejo resolverá favorablemente la solicitud de objeción de conciencia si el motivo o los motivos en ella alegados figuran entre los recogidos en el artículo 1.2 y la denegará en caso contrario (lo que ya en sí mismo podría implicar una muy grave limitación al derecho fundamental de libertad ideológica y de objeción de conciencia, pero no es contrario al primer principio de base de la Resolución 337/1967 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa), inadmisiblemente añade: «*Asimismo, el Consejo podrá denegar la solicitud cuando sobre la base de los datos e informes de que disponga perciba incongruencia*

entre los motivos y manifestaciones alegados por el solicitante y las conclusiones que se desprendan de las actuaciones obrantes en el expediente. »

La estricta verdad es que se recubre con otros fonemas en este texto legal lo que nítida y abiertamente figuraba en el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno a las Cortes Generales y que fue aprobado por el Congreso de los Diputados con el siguiente tenor literal: «2. El Consejo, sobre la base de los datos e informes de que disponga, tomará su resolución de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La procedencia del motivo o motivos alegados, según lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 1.0

b) *La congruencia entre los motivos alegados por el solicitante y la conducta personal del mismo de que se tenga constancia.* »

[Cfr. «B. O. C., del Congreso, núm. 138. a), de 26 de mayo de 1984.»]

Lo que se atribuía, pues, al Consejo Nacional en ese Proyecto base era inequívocamente atribuirle la facultad de «contradecir o rectificar» la motivación de conciencia del objetor, a la luz de su investigada conducta y haciendo uso de testimonios o documentos, incluso de terceras personas. Evidentemente ello implicaba un quebranto tan categórico y patente del derecho fundamental de libertad ideológica y del igualmente fundamental derecho a la objeción de conciencia, consagrado por la Constitución, que, durante el debate en el Senado, entre las numerosas enmiendas presentadas (cfr. «B. O. C., del Senado, núm. 138) prosperó una por desgracia sólo calificable de semántica y que es la que definitivamente quedó integrada en el *apartado 2.º del artículo 4.º* de la Ley que se analiza.

Bajo esa desventurada fórmula es innegable que al Consejo Nacional se le sigue atribuyendo por la Ley 48/1984 la inadmisibile facultad de sustituir la motivación de conciencia declarada por el objetor y hacer prevalecer frente a ella datos de su conducta dimanantes de terceras fuentes, con lo que el quebranto del «contenido esencial» del derecho del objetor resulta tan radical como definitivo.

A mayor abundamiento, se deja a la persona del objetor en patente indefensión contra dichos «informes o actuaciones» obrantes en el expediente, cuyo contenido desconoce y, por si fuera poco, se olvida que la conciencia de la persona humana no es una realidad inerte o estática, sino sustancialmente dinámica, y que en modo alguno se puede impugnar la autenticidad de una motivación de conciencia alegada en un instante de la vida personal por el hecho de que en etapas anteriores de la propia existencia de la persona objetante haya habido errores o tropiezos de cualquier índole. En consecuencia, y siempre con el mayor respeto a cualquier otra opinión diferente, procede, a juicio de quien tiene el honor de recurrir a este Alto Tribunal, que se declare la radical inconstitucionalidad de la segunda frase del artículo 4.2 de la Ley 48/1984, anteriormente transcrito y que comienza con la palabra «Asimismo» y concluye con la palabra «expediente».

1.6. Finalmente, en lo que concierne a este artículo 4.º de la Ley 48/1984, no puede silenciarse la situación de inseguridad en que se coloca al objetor de conciencia, desde el momento en que se prevé la posibilidad de una desestimación por «silencio administrativo» de su declaración

como objeto, lo que evidentemente implica un grave quebranto del principio fundamental de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución y refrenda el artículo 103 de la misma Norma Suprema.

3. *Infracción del artículo 16.2 de la Constitución, en relación con el 53.1 y 2 de la misma, el artículo 18 de la Declaración Universal de 1948, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el artículo 9.º de la Convención Europea de 1950; todo ello por causa de lo preceptuado en el artículo 3.2 de la Ley 48/1984.*

Independientemente de lo que ya se ha expresado respecto al apartado 2.º del artículo 3.º de la Ley objeto de recurso, en lo que concierne a las facultades del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (de índole inconstitucional en la medida en que quebrantan el contenido esencial del derecho fundamental de libertad ideológica y su proyección en el derecho fundamental de objeción de conciencia), hay en ese texto normativo una violación del «derecho a no declarar» que a toda persona garantiza el artículo 16.2 de la CE al estatuir imperativamente:

«Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias», derecho que igualmente se reconoce en los preceptos de carácter internacional enunciados en el epígrafe y que forman parte de nuestro Ordenamiento jurídico constitucional, además de ser pautas imperativas de interpretación en materia de normas de derechos humanos, a la luz del artículo 10.2 de la CE.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de todo el apartado 2.º del artículo 3.º de la Ley 48/1984, puesto que es evidente que si el objeto de conciencia se resiste a ampliar los razonamientos expuestos en su declaración y los que ulteriormente le fueran requeridos, queda quebrantado, frontalmente, el derecho a «no declarar en materia religiosa o ideológica» que le garantizan tanto el artículo 16.2 de la CE como los indicados textos normativos de rango internacional, ratificados por España.

4. *Infracción de los artículos 18, 53.1 y 16.2 de la Constitución; artículo 12 de la Declaración Universal de 1948; artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 8.º de la Convención Europea de 1950; todo ello por causa de lo preceptuado en los artículos 3.2 y 4.2 de la Ley 48/1984.*

En consonancia con lo hasta aquí expuesto, se aprecia igualmente que la Ley 48/1984 quebranta el derecho fundamental a la intimidad y al respeto a la vida privada, que consagra el artículo 18 de la CE, en conexión con el 53.1 y el 16.2 de la misma Norma Suprema, así como los preceptos, de nivel internacional, invocados en el epígrafe y que, según los artículos 96 y 10.2 de la CE, no sólo son parte integrante del Ordenamiento jurídico-constitucional de España, sino también criterios imperativos de interpretación.

Esas infracciones que generan un nuevo motivo de inconstitucionalidad se desprenden del análisis de los siguientes preceptos de la Ley objeto de recurso.

a) El artículo 3.2, ya analizado desde otra perspectiva, pero que afecta también al derecho fundamental a la intimidad y a la vida privada, puesto que al objeto se le puede exigir por el Consejo que amplíe los razonamientos expuestos en su declaración, y, por si fuera poco, también solicitar que otras personas u organismos aporten los

documentos o testimonios que el mismo Consejo estime pertinentes, con manifiesto quebranto de dicho derecho fundamental al respeto de la intimidad y de la vida privada personal y familiar.

Por consiguiente, se reitera a este Alto Tribunal la petición de que se declare inconstitucional todo el apartado 2.º del artículo 3.º de la Ley 48/1984.

b) Por las mismas razones se sostiene que el artículo 4.2 infringe los alegados preceptos constitucionales y los de rango internacional, garantizadores del derecho a la intimidad y a la vida privada de cualquier persona y, en este caso, a la persona del objeto de conciencia.

Se reafirma así, respetuosamente, a este Alto Tribunal la petición de que declare la inconstitucionalidad de la segunda frase de dicho apartado 2.º del artículo 4.º:

«Asimismo, el Consejo podrá denegar la solicitud cuando sobre la base de los datos e informes de que disponga perciba incongruencia entre los motivos y manifestaciones alegadas por el solicitante y las conclusiones que se desprendan de las actuaciones obrantes en el expediente.»

5. *Infracción de los artículos 14, 16, 30.2 y 53.1 de la CE; el artículo 18 de la Declaración Universal; artículos 18 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículos 9 y 14 de la Convención Europea de 1950, por causa de lo preceptuado en el artículo 8.3 de la Ley 48/1984.*

Reaflore aquí toda la problemática anteriormente expuesta sobre la «fundamentalidad» del derecho a la objeción de conciencia, reconocido explícitamente en el artículo 30.2, imprescindiblemente ligado, como manifestación suya al derecho básico de la libertad ideológica que consagra el artículo 16 de la CE y los preceptos equivalentes de los textos normativos internacionales integrados en el Ordenamiento jurídico español, anteriormente invocados; sólo que en el presente motivo se aborda, ya más específicamente, un aspecto de la Ley objeto del recurso, esto es, el artículo 8.3 de la misma, según el cual, durante la situación «de actividad», el objeto realizará las ocupaciones propias de la prestación social sustitutoria en régimen análogo al establecido para el servicio militar.

Según dicho precepto, la duración de la «situación de actividad» será fijada por el Gobierno mediante Real Decreto. « En todo caso, comprenderá un período de tiempo que no será inferior a dieciocho meses ni superior a veinticuatro. »

Tres factores de inconstitucionalidad convergen en este precepto:

5.1. En primer término, la asimilación que se hace del período de actividad del objeto de conciencia, en el cumplimiento de la prestación social sustitutoria, al régimen establecido para el servicio militar.

Se viola en esa asimilación (cuyas características quedan en peligrosa ambigüedad en la expresada redacción del texto normativo) la esencia misma del derecho a la objeción de conciencia respecto al servicio militar y, por consiguiente, no se respeta el «contenido esencial» del mismo contra lo preceptuado en el artículo 53.1 de la Constitución.

Una cosa es que se respete el principio de igualdad ante la Ley, garantizado por el artículo 14 de la CE para todos los españoles, y otra muy distinta que el régimen de la prestación social sustitutoria se asemeje a las características del servicio militar, tal como éste se define en la leyes que lo regulan.

Precisamente en el artículo 6.º y en el artículo 7.º de la Ley 48/1984 se desvincula la prestación social sustitutoria de las instituciones militares, para que se respete su índole de servicio social de carácter civil, sin mengua alguna (lo repetimos con pleno convencimiento) de la importancia, la trascendencia y el valor que en sí mismo tiene el servicio militar, adecuadamente regulado.

Por ello, recalca más la incongruencia de asimilar el régimen de la prestación social sustitutoria a lo «establecido» para el servicio militar, como se hace en la primera frase del apartado 3.º del artículo 8.º de la Ley 48/1984, y que luego repercute en otros preceptos ulteriores de esa misma Ley y en los de la Ley Orgánica 8/1984, como en su momento se dirá.

En consecuencia, y en la medida en que esa asimilación de la prestación social sustitutoria al régimen del servicio militar contradice la esencia del derecho que consagra el artículo 30.2 de la CE y que dimana del derecho fundamental de libertad ideológica del artículo 16 de nuestra misma Norma Suprema y de los equivalentes en los Pactos Internacionales, es evidente que surge un motivo de inconstitucionalidad sólo remediable mediante la supresión de la transcrita primera frase del *apartado 3.º del artículo 8.º de la Ley* que se impugna.

5.2. Desde otra perspectiva de singular trascendencia se denuncia también la infracción del artículo 30.2, en conexión con el artículo 16 y con los artículos 14 y 53.1 de la CE y de los preceptos equivalentes de rango internacional indicados en el epígrafe.

Se trata de *la segunda y tercera frases del mismo apartado 3.º del artículo 8.º de la Ley 48/1984, en cuanto no establece una duración de la prestación social sustitutoria igual que la duración del servicio militar, mientras el objetor esté en «situación de actividad», sino que delega en el Gobierno la fijación ulterior mediante Real Decreto de dicha duración, pero ya determina que «comprenderá un período de tiempo que no será inferior a dieciocho meses ni superior a veinticuatro».*

Se hace aquí patente una muy grave y radical infracción, tanto del «contenido esencial» del derecho a la objeción de conciencia y a su raíz, el derecho fundamental de libertad ideológica, cuanto al principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el artículo 14 de la CE y en los artículos 7.º de la Declaración Universal de 1948, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 14 de la Convención Europea de 1950.

Del texto impugnado se deducen dos motivos convergentes de inconstitucionalidad:

a) Ante todo, la *penalización* que para el objetor de conciencia entraña un exceso de tiempo en la prestación social sustitutoria, que será como nivel mínimo superior al 50 por 100 de la duración del servicio militar, pero que puede llegar a ser, por decisión reglamentaria del Gobierno, *el doble que dicho servicio militar.*

Ello entraña que la Ley 48/1984 se aparta una vez más del concepto profundo y auténtico del derecho a la objeción de conciencia y quebranta su «contenido esencial» con patente infracción de lo dispuesto, sobre todo en dichos preceptos constitucionales, y, muy en concreto, en el artículo 53.1 de la CE. Aún resalta más esta infracción si se tiene en cuenta que la tantas veces citada Resolución del Parlamento

Europeo de 7 de diciembre de 1983 categóricamente expresa en su punto 5: «La duración de tal servicio alternativo, cuando se lleve a cabo dentro de la Administración u organización civil, no deberá exceder del período del servicio militar normal, incluyendo los ejercicios militares que siguen al período de instrucción militar básica.»

Frente a esta normativa no puede eruirse que, según el artículo 30.2 de la CE, «la ley regulará con las debidas garantías la objeción de conciencia..., pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria». De ahí se sigue ciertamente que una de esas garantías sea la prestación social de carácter civil que sustituya al servicio militar, pero en modo alguno que pueda ser distinta la duración de una y otro.

Y no se alegue tampoco, como se expresa en el Preámbulo de la Ley objeto de este recurso, que esa mayor duración es «desde luego una garantía para que la objeción de conciencia no constituya una vía de fraude a la Ley a través de la evasión del servicio militar», y «es también una necesidad para evitar discriminaciones, pues no pueden tratarse por igual situaciones desiguales, y discriminatorio sería que la prestación social y el servicio militar, cuyos costes personales e incluso físicos son totalmente diferentes, tuviesen la misma duración».

Con todo el respeto que se debe al Poder legislativo, y máxime por parte de quien es Comisionado de las Cortes Generales, es legítimo y necesario discrepar de ambos argumentos.

Resulta lacerante para la conciencia de quienes ejerzan su derecho fundamental de libertad ideológica o de creencias y, en consecuencia, también su derecho fundamental de objeción de conciencia al servicio militar que se considere a priori que una mayor duración de la prestación social de carácter civil es «una garantía para evitar que se produzca fraude a la Ley», evadiéndose del servicio militar.

Lo que el artículo 30.1 de la Constitución determina es que todo español, hombre o mujer, tiene el derecho y el deber de defender a España. Las mujeres, incluidas en el genérico «españoles», es evidente que no tienen el deber de prestar esta defensa en forma de servicio militar; en principio, sólo lo tienen hasta ahora los varones, al hallarse en España establecido el servicio militar obligatorio para ellos. Pero no es la objeción de conciencia, directa y formalmente, una mera causa de exención de dicho servicio castrense, sino el ejercicio de un derecho fundamental a ser fiel a la propia conciencia y defender a España a través de un servicio social de índole civil.

Sospechar desde el Preámbulo de una Ley como ésta que la objeción de conciencia pueda ser una vía de fraude para la evasión de dicho servicio militar es frontalmente contrario a lo que el derecho fundamental de libertad ideológica y de objeción de conciencia entraña, aparte de implicar una «presunción de culpabilidad» absolutamente contrapuesta a la «presunción de inocencia» que el artículo 24.2 in fine garantiza incluso a quienes se encuentran sometidos a un proceso judicial.

Por otra parte, tampoco cabe aducir, como se hace en el expresado Preámbulo, que esa mayor duración de la prestación social sustitutoria es para «evitar discriminaciones», y discriminación sería, según ese texto, que hubiera una igual duración del servicio militar y de la

prestación social, por alegarse que sus costes personales, e incluso físicos, «son notablemente diferentes».

Siempre con el mismo respeto hay que insistir en que ésa es una afirmación sin fundamento jurídico alguno. Existen en el servicio militar prestaciones de muy diferente índole, la mayor parte de las cuales no implican en período de paz un coste personal o físico relevante, sino que más bien, y para millares de mozos que en dicho servicio están, resultan perfectamente asumibles e incluso beneficiosas, desde el punto de vista de ocupación laboral y de formación cultural y técnica, mientras que varias de las prestaciones sociales sustitutorias, que la propia Ley 48/1984 determina en su artículo 6.2 (como pueden ser la de conservación del medio ambiente, mejora del medio rural, protección de la Naturaleza, ayudas a menores adolescentes, a personas de tercera edad y minusválidos, a las minorías étnicas marginadas, a la prevención de la delincuencia, a la reinserción social de alcohólicos y ex reclusos, a servicios sanitarios, a programas de cooperación internacional y otros semejantes), pueden entrañar esfuerzos y riesgos perfectamente equivalentes, por lo menos, a los del servicio militar, y a ello ha de añadirse el régimen disciplinario que determina el Capítulo IV de la Ley 48/1984 y el «régimen penal» del artículo 2.º de la Ley Orgánica 8/1984 (que ulteriormente se analizará).

5.3. A mayor abundamiento, la amplísima delegación legislativa que se hace al Gobierno para regular por Real Decreto la duración de la prestación social sustitutoria en los términos ya expuestos origina una situación de grave incertidumbre para los objetores de conciencia que no solamente daña el contenido esencial de un derecho constitucionalmente protegido, sino también al principio básico de seguridad jurídica tutelado por el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna.

En consecuencia, es a todas luces congruente con todo lo expuesto pedir a ese Alto Tribunal que declare la inconstitucionalidad de la *totalidad del expresado apartado 3.º del artículo 8.º de la Ley 48/1984* o, alternativamente, y dada la dificultad jurídica con que este Alto Tribunal tropieza para poder dar una nueva redacción a dicho texto, declarar en todo caso la inconstitucionalidad de las dos últimas frases de dicho apartado 3.º, que, como se ha dicho, reza así:

«La duración de la situación de la actividad será fijada por el Gobierno mediante Real Decreto. En todo caso comprenderá un período de tiempo que no será inferior a dieciocho meses ni superior a veinticuatro.»

Declarada esa inconstitucionalidad, tendrá el legislador que redactar dicho apartado 3.º del artículo 8.º, en consonancia con lo que se ha dicho, es decir, determinando que la situación de actividad del objetor en la prestación social sustitutoria sea de igual duración que la de que en cada momento histórico tenga el servicio militar obligatorio.

6. *Infracción del artículo 30.2, en conexión con los artículos 14, 16 y 53.1, todos ellos de la CE, y los preceptos equivalentes de los textos normativos internacionales (invocados en el motivo precedente) por causa de lo preceptuado en los artículos 17.2 y 3, 18.2 y 3 de la Ley 48/1984 y el artículo 2.1 a 4, ambos inclusive, de la Ley Orgánica 8/1984.*

Persistiendo en el indebido tratamiento de la prestación

social sustitutoria, no como un servicio de carácter auténticamente civil, sino como una situación análoga al servicio militar (en infracción constitucional anteriormente denunciada), la Ley 48/1984 y, como su complemento, la Ley Orgánica 8/1984 configuran el régimen disciplinario de la prestación social sustitutoria, y el régimen penal, en términos que resultan incongruentes con el «contenido esencial» del derecho fundamental a la objeción de conciencia, proyección del derecho fundamental de libertad ideológica, haciéndolo en términos que realmente desvirtúan lo que debe ser esa prestación social de índole civil para que no resulte una situación desproporcionadamente penosa para el objetor de conciencia, con quebranto de los alegados preceptos constitucionales.

Es lógico, y en ese punto congruente con el artículo 30.2 de la Constitución, que la Ley establezca unas razonables garantías para que sea efectivo el cumplimiento de dicha prestación social sustitutoria, pero no hasta el punto de que el régimen disciplinario y, sobre todo el régimen penal, tenga características más severas que las de quienes trabajan como funcionarios civiles en la Administración Pública e, incluso, respecto a los que cumplen el servicio militar, por lo que todo ello no sólo coincide en el «contenido esencial» de los derechos fundamentales a los que se liga la prestación social sustitutoria, sino, incluso, el principio de igualdad ante la Ley, consagrado por el artículo 14 de la CE y los artículos equivalentes de la Declaración Universal de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y de la Convención Europea de 1950, ya invocados en el motivo precedente.

En efecto:

En el Capítulo IV de la Ley 48/1984, donde se estructura el *régimen disciplinario* para los objetores de conciencia que realizan la prestación social sustitutoria, tras marcar «el deber de respeto y obediencia a las Autoridades de dicha prestación social y sustitutoria y a las de los Centros donde ésta se realice», lo cual es perfectamente legítimo y congruente con el respeto de nuestro Ordenamiento Jurídico, se tipifican en el artículo 7.º como infracciones graves determinados actos que no pueden entrañar esa calificación de gravedad (con las consecuencias que determina el artículo 18.2 y 3 de la misma Ley), sobre todo si se comparan con las sanciones graves que para los funcionarios de la que el objetor de conciencia ha de cumplir según el artículo 30.2 de la CE.

b) Mayor trascendencia tiene aún lo que sobre el *régimen penal* para los objetores de conciencia tipifica el artículo 2.º de la LO 8/1984.

En efecto:

a) Según el apartado 1.º de dicho artículo 2.º, «al objetor que faltare, sin causa justificada, por más de tres días consecutivos del centro, dependencia o unidad en que tuviese que cumplir la prestación social sustitutoria se le impondrá la pena de presión menor en su grado mínimo».

b) Según el apartado 2.º, esa misma pena se le impondrá al objetor «que, llamado al servicio, dejare de presentarse injustificadamente en el tiempo y lugar que se señale».

c) Por otra parte, al objetor de conciencia que rehuse

cumplir la prestación social sustitutoria se le imponen las penas de prisión menor en su grado medio o máximo y de inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena, aunque una vez cumplida ésta quede excluido de la prestación social sustitutoria.

La importancia de estas penas de privación de libertad, en comparación con las que prevén las normas vigentes de nuestro Ordenamiento jurídico punitivo, tanto en el Código Penal ordinario como en el Código de Justicia Militar, revelan su acentuada desproporción si se las comparan con las que, para ese mismo tipo de supuestos fácticos, se contienen en los dos Códigos mencionados.

Así, a los funcionarios civiles que estuvieran en los mismos supuestos fácticos no se les impone sanción penal

alguna de privación de libertad (cfr. los citados preceptos de la Ley de Funcionarios Civiles y Ley de Reforma de la Función Pública). Incluso a los soldados que realizan el servicio militar, según el Código de Justicia Militar vigente, y por esos mismos hechos, se les imponen penas inferiores y todavía se reducen más en el Proyecto de Reforma del Código de Justicia Militar, actualmente ya enviado por el Gobierno a las Cortes Generales, para esos mismos actos (cfr. «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, núm. 123-1, de 12 de noviembre de 1984).

Para facilitar la comparación se transcribe el siguiente cuadro.

<i>La Ley Objeción de Conciencia</i>	<i>Código de Justicia Militar</i>	<i>Proyecto de Ley del Código Penal Militar</i>
Delito de abandono de servicio <i>Penas: Seis meses y un día a dos años y cuatro meses</i>	<i>Delito de deserción</i> <i>Penas: Seis meses y un día a dos años</i>	<i>Delito de deserción</i> <i>Penas: Tres meses y un día a dos años.</i>
	Nota: Puede ser falta, con pena de dos meses y un día a seis meses	Nota: Puede ser falta grave, con pena de dos años y un día a seis meses.
<i>Delito de no presentación injustificada al servicio</i> <i>Penas: Seis meses y un día a dos años y cuatro meses</i>	<i>Delito de no presentación injustificada al servicio</i> <i>Penas: Dos meses y un día a seis meses.</i>	Delito de no prestación injustificada al servicio <i>Penas: Tres meses y un día a seis meses</i>
<i>Negativa a cumplir la prestación social sustitutoria</i> <i>Penas: Dos años, cuatro meses y un día a seis años</i>	<i>Negativa a cumplir el servicio militar</i> <i>Penas: Tres años y un día a ocho años</i>	<i>Negativa a cumplir el servicio militar</i> <i>Penas: Uno a seis años.</i>

Hay, por consiguiente, un claro quebranto del principio de igualdad y no discriminación que consagra el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, así como los preceptos equivalentes de rango internacional integrados en nuestro Ordenamiento jurídico.

Habida cuenta la duración de la prisión menor en sus referidos grados, se revela hasta qué extremo es desproporcionadamente duro el régimen penal que se ha estatuido para los objetores de conciencia, sobre todo si se compara con la situación de los que trabajan en el ámbito de cualquiera de las Administraciones Civiles e, incluso, de los propios soldados en el servicio militar.

En consecuencia, no sólo por fidelidad a los valores de justicia y de igualdad que consagran los artículos 1.º y 9.2 de la Constitución, sino también por respeto al artículo 14 de nuestra Magna Carta, procede declarar inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3 del artículo 2.0 de la Ley Orgánica 8/1984.

7. Infracción del artículo 9.3 de la CE, en conexión con los artículos 16 53.1 y 2 de la misma Norma Suprema, por causa de lo preceptuado en las Disposiciones Transitorias 2.º y 4.º de la Ley 48/1984.

Promulgada nuestra Constitución el 29 de diciembre de 1978 y reconocido en su artículo 30.2 el derecho fundamental a la objeción de conciencia al servicio militar, transcurrieron varios años sin que las Cortes Generales aprobaran la Ley 48/1984 y la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladoras ambas del ejercicio del expresado derecho fundamental y de la prestación social sustitutoria.

Durante ese muy largo período de tiempo fueron entrando en caja y llamados a filas una serie de jóvenes españoles que desde tiempo atrás, muchos de ellos, habían ya manifestado motivos profundos de conciencia para cumplir el deber genérico de defensa de España, consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución, pero en forma diferente a la del servicio militar.

La vigencia del Real Decreto 3011/76, de 23 de diciembre, no permitió resolver, en forma congruente con el espíritu y la letra de la Constitución, el grave problema planteado, puesto que a esos españoles se les dejaba en *suspense*, contra lo prevenido en el artículo 55 de la Constitución, el ejercicio de su derecho fundamental a la objeción de conciencia y únicamente se les otorgaba una prórroga de incorporación a filas de cuarta clase si alegaban motivación religiosa en su actitud. Por otra parte, nunca el Ministerio de la Presidencia organizó el servicio civil sustitutorio, que en dicho Real Decreto se preceptuaba.

Ante tan anómala situación, la fina sensibilidad de este Alto Tribunal, en sus ya invocadas sentencias, resolvió, congruentemente con el espíritu y la letra de la Constitución en sus artículos 16 y 30.2, una de las dimensiones del problema: la relativa a que la concesión de la prórroga de incorporación a filas a los objetores de conciencia no podía negarse a los que alegaran motivos no de carácter religioso, y ello permitió que no tuvieran que sufrir penas de privación de libertad quienes hicieron ante las Autoridades de las Fuerzas Armadas declaración de objeción de conciencia y petición de dicha prórroga.

No era, en cambio, posible a este Tribunal Constitucional

ordenar al Ministerio de la Presidencia que pusiese en funcionamiento el servicio civil sustitutorio, con lo cual dichos objetores habrían ya cumplido ese aspecto de su prestación al servicio de España; y la mayoría de ellos emplearon ese tiempo en actividades de carácter social, constituyeron familia y contrajeron, por consiguiente, obligaciones de toda índole que marcan sus propias vidas.

Obligarles ahora a dicha prestación, como preceptúa la Disposición Transitoria 2.º de la Ley 48/1984, implica incidir gravemente en esas situaciones personales y familiares, cuando no ha habido culpa alguna por su parte en no prestar el servicio civil previsto en el Real Decreto 3011/1976, de 23 de diciembre, sino que se encontraban con la imposibilidad de realizarlo por la omisión de la Administración Pública, al no organizar dicho servicio civil; y, dicho sea con todo respeto, también omisión del legislador, al incurrir en tan grave demora en la promulgación de las Leyes objeto del presente recurso.

La obligación que en este momento se impone a esos objetores de conciencia por dicha Disposición Transitoria 2.ª puede quebrantar el principio constitucional de interdicción de la irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, que consagra el artículo 9.3 de nuestra Constitución, siendo de recalcar que el derecho a la objeción de conciencia es uno de esos derechos personales de carácter fundamental, contenido en el Título I de nuestra Norma Suprema y respecto al cual es operante dicho principio de retroactividad, a la luz de la Jurisprudencia de este Alto Tribunal.

Más grave aún resulta la situación que dimana de la Disposición Transitoria 4.ª de la misma Ley 48/1984, al establecer que aquellos españoles que se encuentran actualmente o hayan estado en situaciones de prisión, a resultas de causas instruidas por presunto delito de negativa a cumplir el servicio militar por objeción de conciencia, podrán formular solicitudes para acogerse a lo previsto en la nueva Ley, sirviéndoles de abono para el cumplimiento de la prestación social sustitutoria el triple de tiempo que hayan estado privados de libertad por dicha causa.

Aunque el texto se manifiesta en forma aparentemente facultativa («podrán formular solicitudes...»), la realidad es que de su contexto se deduce que tienen derecho a que su situación procesal penal concluya de un modo favorable, pero entonces tienen el deber de cumplir la prestación social sustitutoria, aunque se les abone el triple del tiempo en que hayan estado privados de libertad por dicha causa.

Es evidente que son de plena aplicación los razonamientos que acaban de expresarse respecto a los objetores en situación de prórroga de Cuarta Clase [caso a)], pues resulta obvio que si tuvieron que sufrir privación de libertad durante un tiempo más o menos largo se debió a que en nuestro Ordenamiento Jurídico Penal no había tenido todavía la necesaria incidencia del precepto constitucional del artículo 30.2 y no por culpa de los objetores; y, en consecuencia, lo que ahora establece dicha Disposición Transitoria 4.º viola el expresado principio de irretroactividad tutelado por el artículo 9.3 de nuestra Norma Suprema.

En consecuencia, ha de solicitarse la declaración de inconstitucionalidad de las dos denunciadas Disposiciones Transitorias 2.ª y 4.ª de la Ley 48/1984.

8. *Consideraciones finales sobre la alegada infracción de los artículos 30.2, en relación con el 16.1, 53.1 y 2 de la CE y los equivalentes preceptos de rango constitucional (art. 18 de la Declaración Universal de 1948, art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y art. 9.º de la Convención Europea de 1950), por el hecho de que el artículo 1.3 de la Ley 48/1984 determina que «el derecho a la objeción de conciencia podrá ejercerse hasta el momento en que se produzca la incorporación al servicio militar en filas y, una vez finalizado éste, mientras permanezca en la situación de reserva».*

De esa redacción se infiere que el derecho a la objeción no podrá ejercerse durante la denominada «situación de actividad en filas del soldado».

8.1. Evidentemente, esa exclusión plantea un grave problema ético y jurídico por las siguientes consideraciones:

a) Como se ha expresado reiteradamente en este escrito de recurso, la conciencia de cada persona no es algo inerte o estático, sino dinámico, en función de multitud de factores, tanto de la propia intimidad del ser humano cuanto de su relación dialéctica con el contorno social, y desde esa perspectiva, el derecho fundamental de libertad ideológica y su proyección como objeción de conciencia al servicio militar desborda cualquier límite temporal.

En consecuencia, es legítimo, como se hace en los escritos de queja recibidos en esta Institución, sostener que la redacción de ese apartado 3.º del artículo 1.º sobre el momento hábil para ejercer el derecho a la objeción de conciencia, excluyendo el período de situación de actividad en filas, puede infringir el contenido esencial del derecho fundamental de libertad ideológica del artículo 16.1 de la CE y, en consecuencia, el derecho fundamental a la objeción de conciencia del artículo 30.2 de la misma Norma Suprema (así como los preceptos equivalentes de rango internacional, recogidos en el epígrafe).

b) A mayor abundamiento, se alega, también, que el artículo 55.1 de la Constitución, dedicado, precisamente a la «suspensión de los derechos y libertades», no incluye entre los derechos susceptibles de suspensión, en su ejercicio, el derecho a la libertad religiosa y, en consecuencia, el derecho a la objeción de conciencia de él dimanante.

Por consiguiente, «suspender» el ejercicio de este último derecho durante el período de situación de actividad en filas puede implicar también el quebranto de dicho precepto constitucional.

8.2. Sin dejar de reconocer la legitimidad y la importancia de estos argumentos, se plantean tres principales interrogantes:

a) Surge, en primer término, la imposibilidad técnico-jurídica de que este Alto Tribunal pueda dar una nueva redacción al denunciado apartado 3.º del artículo 1.º de la Ley que se analiza. Y en el supuesto de que se declarase globalmente su inconstitucionalidad, tendrían que quedar en suspenso las aplicaciones de las Leyes impugnadas en espera

de que el legislador dictase un nuevo texto normativo, reconociendo que el ejercicio fundamental del derecho a la objeción de conciencia pueda ejercerse en cualquier instante en que el objetor se sienta, por convicción profunda, en el deber moral de hacerlo valer, evitando así un vacío legislativo que entonces urgiría llenar no sólo para dar cumplimiento al artículo 30.2 de la CE, sino para evitar mayores perjuicios a los objetores de conciencia que actualmente se encuentran, como ya se ha dicho, en situación de prórroga de cuarta clase de incorporación a filas, sin poder prestar un servicio social sustitutorio, con quebranto entonces del artículo 14 de la CE respecto a los jóvenes que prestan su servicio militar.

b) Por otra parte, emerge también la cuestión de que el objetor de conciencia, a quien se abre la posibilidad, por el artículo 30.2 de la Constitución y por la Ley 48/1984, de ejercitar su derecho fundamental dimanante de su libertad ideológica a no entrar en el servicio militar y defender y servir, en cambio, a España a través de una prestación social sustitutoria, tendría que respetar, mientras dure su situación de actividad en filas, los valores de jerarquía y disciplina que son inherentes a las Instituciones militares mientras permanezca en situación de actividad en dicho servicio militar (y que podrían considerarse como una legítima dimensión de «orden público» a la luz del art. 16.3 de la CE).

c) El objetor de conciencia puede hacer su declaración antes de incorporarse a filas y tiene también la posibilidad de hacerlo en cuanto termine esa situación de permanencia en filas y quedar así totalmente desligado de las obligaciones militares de quienes continúen en la situación de reserva, según el artículo 30 de la nueva Ley 19/1984, de 8 de junio («B. O. E.» del día 21), reguladora del servicio militar en su conjunto.

8.3. En todo caso, este Alto Tribunal podrá hacer uso, si lo estima pertinente, de la facultad que le concede el artículo 84 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la que se rige, para esclarecer la congruencia o incongruencia de dicho artículo 1.2 de la Ley 48/1984 con el artículo 30.2, en relación con el artículo 16 de la CE, y todo ello sin perjuicio de que en cualquier caso el objetor de conciencia sobrevenida durante la «situación de actividad en filas» pueda hacer su declaración de objeción de conciencia ante la Comisión Nacional y agotar los recursos que la propia Ley Orgánica 8/1984 le concede, así como obtener el respeto a sus creencias que le garantiza el artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, reguladora del ejercicio fundamental de libertad religiosa.

En virtud de lo expuesto,

SUPlico AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se digne admitirlo; tener por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, por no tener la categoría de rango normativo de Ley Orgánica; contra los artículos 1.1 y 4; 2.1 y 2; 3.1 y 2; 4.1, 2 y 4; 6.1 y 2; 8.2 y 3; 17.2 y 3; 18.2 y 3, y las Disposiciones Transitorias 2.ª y 4.ª de la misma Ley 48/1984, y contra el artículo 2.º, apartados 1, 2, 3 y 4, de la Ley

Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria por las razones expresadas; dar traslado de esta demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Excelentísimo Sr. Ministro de Justicia, y, seguido que sea el procedimiento por sus trámites legales, se digne dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos legales al ser infractores de preceptos de la Constitución.

Todo ello por ser de justicia, que pido en Madrid a veintiocho de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

FRANCISCO GONZALEZ-BUENO LILLO, Secretario General del Defensor del Pueblo, actuando como Secretario de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983,

CERTIFICO:

Que en la reunión de la Junta celebrada el miércoles día 6 de marzo de 1985, estando presentes todos sus miembros, se tomó, entre otros y por unanimidad, el siguiente acuerdo:

«Informar favorablemente en relación con la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, por no tener la categoría de rango normativo de Ley Orgánica; contra los artículos 1.1 y 4; 2.1 y 2; 3.1 y 2; 4.1,2 y 4; 6.1 y 2; 8.2 y 3; 17.2 y 3; 18.2 y 3, y Disposiciones Transitorias 2.^a y 4.^a de la misma Ley 48/1984, y contra el artículo 2.^o, apartados 1, 2, 3 y 4, de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos y régimen penal en materia de objeción de conciencia y prestación social sustitutoria.»

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida en plenitud la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [arts. 161.1.a) de la CE y 1.2 y 2.1.1.0 de la LOTC], dentro del plazo y con todos los requisitos que determinan los artículos 31 y 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

El acuerdo de la Junta de Coordinación y Régimen Interior se toma en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 del Reglamento, ya citado, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Madrid, veintiocho de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

V.^o B.^o—El Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—El Secretario, Francisco González-Bueno Lillo.

4. Contra la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUÍN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo por elección del Congreso de los Diputados y del Senado y cuyo nombramiento fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de noviembre de 1982, con domicilio institucional en la Villa de Madrid, calle Eduardo Dato, 31, en ejercicio de la autoridad y responsabilidades que me confiere la Constitución de la Nación Española, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación que me es atribuida en los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y tras el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión del día 26 de marzo de 1985 [lo que se acredita con certificación expedida por su Secretario, que se acompaña como documento núm. 1, según lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983], mediante la presente demanda INTERPONGO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985, publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» de 31 de diciembre de 1984 y «Boletín Oficial del Estado» de 20 de febrero de 1985, por estimar que el mismo vulnera los artículos 28.1 y 7.^o de la Constitución.

El presente recurso se interpone ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161.1 .a) de la Constitución, así como en los artículos 1.2 y 2.1.1.0 de su Ley Orgánica, dentro del plazo y cumplidos los requisitos que determina el artículo 33 de dicha disposición, y en base a los siguientes

ANTECEDENTES

Primero. La Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, estableció una partida presupuestaria [Capítulo 4, Artículo 48, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, Concepto 4831 por valor de 800 millones de pesetas, redactada en los siguientes términos:

«A las Centrales Sindicales en proporción a su representatividad, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.»

La Ley de Presupuestos Generales del Estado determinaba así una subvención a las Centrales Sindicales, cuya distribución se fijaba con arreglo al criterio de «proporción a su representatividad».

Segundo. El 9 de marzo de 1982, por Resolución del Subsecretario de Empleo y Relaciones Laborales, se distribuyó la citada subvención, sin previa promulgación de norma reglamentaria alguna, entre los cinco sindicatos que, a tenor de la Resolución de 2 de abril de 1981 del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, habían obtenido en las elecciones sindicales un número de miembros o delegados igual o superior al 10 por 100 (o 15 por 100 en el caso de sindicatos de Comunidad Autónoma), por entender el Ministerio de Trabajo que la representatividad a la que se refería el concepto presupuestario era la definida en la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980, de 10 de marzo).

La Confederación Nacional del Trabajo (C. N. T.) dirigió entonces escrito al Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitando su no exclusión en el reparto de la subvención.

Contra la denegación presunta por parte de la Administración Pública, la mencionada Central Sindical interpuso recurso contencioso-administrativo, en el que solicitaba la nulidad de la Resolución de 9 de marzo del Ministerio de Trabajo, por entender que dicha Resolución lesionaba los derechos fundamentales de libertad sindical e igualdad de todos los españoles, proclamados en la Constitución.

El recurso fue estimado por la Sección 1.º de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que declaró la nulidad de la Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en sentencia de 16 de octubre de 1982.

La sentencia de la Audiencia Nacional estimatoria del recurso afirmaba en su Considerando quinto que la exclusión de los beneficios de aquellas subvenciones (las consignadas en la Ley de Presupuestos para 1982) para todos los demás sindicatos que no se hallan en el caso de los que se consideraron más representativos «supone una violación del principio de igualdad formulado en el artículo 14 de la Constitución».

Dicha sentencia fue recurrida por la Administración Pública, así como por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores, ante el Tribunal Supremo.

El Alto Tribunal, en sentencia de 28 de febrero de 1983, confirmó en todos sus extremos la sentencia apelada de la Audiencia Nacional, posteriormente revocada por el Tribunal Constitucional en sentencia núm. 102/1983, de 18 de noviembre, referente a los recursos de amparo acumulados 202 y 22 de 1983, promovidos por la Unión General de Trabajadores (U. G. T.) y Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), al entender que la falta de emplazamiento de ambas Centrales vulneraba el artículo 24.1 de la Constitución española, por lo que, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, ordenó retrotraer las actuaciones al momento inmediato posterior al de recepción del expediente de la Audiencia Nacional.

La Audiencia Nacional dictó sentencia el 7 de julio de 1984, previos los trámites procesales de rigor, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la C. N. T., sentencia confirmada en apelación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1984.

El Considerando primero de esta última sentencia venía a

entender que «la exclusión de los beneficios previstos en la Ley de Presupuestos del Estado para 1982 (Ley 44/1981, de 26 de diciembre) a los sindicatos que la Administración no considera representativos, como fue la C. N. T., implica una lesión directa a los derechos fundamentales de igualdad y libre sindicación, por no ser válido confundir y barajar el concepto de representatividad a que se refiere la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores, cuyo ámbito de aplicación sólo alcanza a los propios efectos de ese Estatuto, es decir, las relaciones laborales, con el concepto de representatividad que señala la Ley de Presupuestos para 1982, respecto a la distribución de la partida de 800 millones para subvenciones a las Centrales Sindicales, cuyos destinatarios son, en definitiva, todos los trabajadores afiliados a un sindicato..., por lo que al excluir a la C. N. T. se produjo una discriminación...».

Concluyendo, por tanto, que, «no existiendo justificación jurídica que ampare ese trato discriminatorio, se vulnera el principio o derecho de la igualdad del artículo 14 de la Constitución española, así como el de libertad sindical, contenido en el artículo 28 de la Constitución española, ya que el derecho a la libertad, sindical no consiste únicamente en la libertad de constituir sindicatos y en la libre afiliación o no a alguno de ellos, sino también el de no injerencia de los poderes públicos con medidas de sostenimiento económico en el desarrollo y actividades de los sindicatos, y, en general, cualquier medida que los poderes públicos procedan (sic) adoptar frente a las Organizaciones Sindicales para colocarlas de algún modo en situación de dependencia, controlando su actividad, administración o funcionamiento...».

Tercero. La Ley de 13 de julio de 1983, de Presupuestos Generales del Estado, estableció de nuevo, dentro de la Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), una subvención de 896 millones de pesetas en el Servicio 01. Capítulo 4, Concepto 483, que quedaba redactado de la siguiente forma:

«A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas.»

La determinación de la Centrales «más representativas», de conformidad con la Disposición Adicional de referencia, se efectuó mediante la Resolución de 10 de marzo de 1983 del I. M. A. C. («B. O. E.», 16 de marzo de 1983), que confirma los resultados de las elecciones celebradas entre el 15 de marzo y el 31 de diciembre de 1982.

La redacción del mencionado concepto presupuestario de la Ley de 13 de julio de 1983, con respecto a la de 26 de diciembre de 1981, difería únicamente en el añadido del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», lo que implica que la percepción de la subvención se limitaba por la Ley a las Organizaciones sindicales «con el 10 por 100 o más de los

miembros de los Comités de Empresa y delegados de personal... en el ámbito estatal» o a aquellos «sindicatos de Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15 por 100 de los miembros de los Comités de Empresa o delegados de personal» (Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores).

Cuarto. El 14 de octubre de 1983, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad, número de entrada 5.518 en el Registro General del Tribunal Constitucional, contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...» [contenido en el Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, del Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 14 de julio], por estimar que el mismo vulneraba los artículos 28.1, 7.º y 14 de la Constitución.

Quinto. La Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1984, estableció, asimismo, una subvención, elevando su cuantía a 976 millones de pesetas, dentro de la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Programa 132, redactada en los siguientes términos:

«A las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.5 de dicha Ley, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otros, dentro de los fines propios de aquéllas.»

Sexto. El 23 de marzo de 1984, el Defensor del Pueblo interpuso por segunda vez recurso de inconstitucionalidad contra el citado inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...» (contenido en la Sección 19, Servicio 01, Programa 132, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984), por considerar igualmente vulnerados los derechos de libertad sindical y de igualdad jurídica ante la ley.

Séptimo. El 14 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 687/1983, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenido en el Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Anexo III, Sección 19 (Trabajo y Seguridad Social), Servicio 01, de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, estimando el recurso formulado y declarando, en consecuencia, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

Entiende el Tribunal Constitucional —Fundamento

Jurídico segundo— que *«el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las Organizaciones Sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable...»*

Planteada así la cuestión —continúa el referido Fundamento Jurídico—, debemos señalar que la finalidad de la subvención es tan amplia y puede cumplirse con actividades tan diversas que no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirla en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada. Máxime cuando se observa que la Disposición Adicional sexta del E. T. contempla y resuelve un problema completamente distinto, como es el de determinar qué Organizaciones Sindicales tienen capacidad representativa “a los efectos de ostentar la representación institucional de los intereses de los trabajadores” ante la Administración Pública u otras entidades u organismos que la tengan prevista, es decir, responde a un supuesto en que la capacidad representativa ha de otorgarse a un número limitado de Organizaciones, en cuanto se trata de concretar la participación de los sindicatos en el ejercicio de funciones públicas.

Por otra parte, *la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los sindicatos en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores*, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, *con lo cual se puede producir, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos*. En este sentido, la sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (núm. 12/1983, «B. O. E.» de 23 de marzo, F. J. 1) indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación, que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación como en lo que se refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre.»

«La vulneración de la libertad sindical —concluye el Fundamento Jurídico cuarto (art. 28.1, en conexión con el 7.º de la Constitución), ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del fallo.»

El 22 de febrero de 1985, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia en el recurso de inconstitucionalidad núm. 201/1984, promovido por el Defensor del Pueblo contra el inciso «más representativas, de

conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Programa 132, de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

El Tribunal, habida cuenta de la identidad de supuestos planteados por los dos recursos, entiende *«trasladables a este lugar las razones que dimos en la mencionada sentencia, y es la misma solución la que tenemos que adoptar en este caso»*.

En consecuencia, estima vulnerado el derecho de libertad sindical —art. 28.1, en conexión con el art. 7.º de la Constitución—, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del inciso impugnado.

Octavo. La Ley de 30 de diciembre de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1985, incluye una partida de 1.035 millones de pesetas en concepto de subvenciones, dentro de la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), Capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, cuyo texto, al que se da nueva redacción, figura definitivamente como sigue:

«A las Organizaciones Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace referencia el artículo 75.7 de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, para la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otro (sic), dentro de los fines propios de aquéllas.»

Noveno. El 27 de marzo de 1985, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto» [contenido en la Sección 19, Servicio 01 (Ministerio y Subsecretaría), capítulo 4, Artículo 48, Concepto 483, Programa 311 A, de la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985], por considerar vulnerado el derecho de libertad sindical, garantizado por el artículo 28.1, en relación con el artículo 7.º de la Constitución.

Décimo. La Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985 («Boletín Oficial de Navarra» de 31 de diciembre de 1984 y «Boletín Oficial del Estado» de 20 de febrero de 1985), incluye una partida de Gasto, denominada «Subvenciones Centrales Sindicales», por un importe de 18.800.000 pesetas, que la Disposición Adicional decimotercera de la referida Ley integra en su cuerpo normativo con la siguiente redacción:

«La partida de Gasto denominada “Subvenciones Centrales Sindicales”, número de Proyecto 21.201, Programa 21, Línea 43.160-9, Departamento de Industria, Comercio y Turismo, se distribuirá proporcionalmente a la representatividad de cada una de ellas, *contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado ello por 100 de los delegados de personal y*

miembros de Comités de Empresa en el ámbito de la Comunidad Foral.»

Decimoprimer. Con fecha 8 de marzo de 1985 tuvo entrada en el Registro General del Defensor del Pueblo un escrito de don David Irigoyen de la Rasilla, Presidente de la Unión Territorial de Navarra de la Confederación General de Cuadros, con domicilio en 31011 Pamplona, plaza Monasterio de Azuelo, 1, 9.º L, en el que solicitaba que, a ... a tenor de lo dispuesto en los artículos 162.1 de la Constitución española, 23.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, se inicie procedimiento ante el Tribunal Constitucional en orden a que se declare la anticonstitucionalidad y, por ende, la nulidad del siguiente particular, “... *contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros del Comité de Empresa en el ámbito de la Comunidad Foral*”, contenida en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984 de la Comunidad Foral de Navarra.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 21 de marzo de 1985, deliberó en torno a la pretensión suscitada por don David Irigoyen de la Rasilla y acordó su admisión a trámite, por entender que al Defensor del Pueblo puede dirigirse toda persona natural en los términos y con los requisitos que determinan los artículos 10.1 y 15.1 de su Ley Orgánica, requisitos que cumplía el escrito de referencia, y proceder al estudio de la queja en cuestión.

Decimosegundo. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su sesión del día 26 de marzo de 1985, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad de la norma objeto de la queja, e *informó favorablemente* la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad de la citada norma, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le confieren, interpone mediante la presente demanda RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I

Comoquiera que el Tribunal Constitucional haya

estimado los recursos de inconstitucionalidad 687/1983 y 208/1984, promovidos por el Defensor del Pueblo, declarando, por sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985, la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores...», contenidos en la Sección 19, Servicio 01, de las Leyes 9/1983, de 13 de julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984, respectivamente, la cuestión estriba en determinar si el inciso «contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985, responde a las mismas causas y objetivos, comportando similares o parecidas consecuencias que los incisos de contenido análogo, cuya inconstitucionalidad y nulidad han sido declaradas por el Tribunal Constitucional en las sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Es decir, el debate habría de ceñirse a determinar si entre los incisos erradicados de la legalidad ordinaria como contrarios a los artículos 28.1 y 7.º de la Constitución y el contenido de la referida Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio económico 1985, existe identidad de supuestos que haga trasladable a este lugar la solución adoptada por el Tribunal Constitucional en las calendadas sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985.

Dicho de otro modo, la cuestión estribaría en determinar si la relevancia discriminatoria y desigualitaria de la exclusión que comporta el inciso de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley citada es de tal trascendencia e intensidad que obligue a postular para el mismo idéntica incompatibilidad normativa que la atribuida por el Tribunal Constitucional en sus sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985 a los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», al declarar su inconstitucionalidad y nulidad, como contrarios a los artículos 28.1 y 7.º de la Constitución.

Planteadas así la cuestión, parece procedente afrontar como inexcusable un análisis de la cláusula cuya inconstitucionalidad se propugna, y en especial de sus razones y consecuencias jurídicas.

La Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio económico 1985, figura redactada en los siguientes términos:

«La partida de Gasto denominada “Subvenciones Centrales Sindicales”, número de Proyecto 21.201, Programa 21, Línea 43.160-9, Departamento de Industria, Comercio y Turismo, se distribuirá proporcionalmente a la representatividad de cada una de ellas, contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de los Comités de Empresa en el ámbito de la Comunidad Foral.»

La referida Disposición Adicional trasplanta al ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra —a través del inciso cuya inconstitucionalidad propugna el presente escrito de demanda— el porcentaje mínimo de implantación sindical exigido a nivel estatal para acceder a las subvenciones habilitadas en las correspondientes partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983, 1984 y 1985. Es decir, el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa.

El legislador autonómico ha optado por renunciar a la técnica de remisión normativa utilizada por la Ley estatal que limitó el acceso a las subvenciones a favor de las Centrales Sindicales «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores» (o Disposición Transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto), estableciendo un único porcentaje de implantación sindical mínima, con independencia de las disposiciones reguladoras de la representatividad sindical a efectos institucionales o del concepto legal de sindicato «más representativo».

Planteadas en otros términos, la Disposición Adicional decimotercera objeto de debate excluye como legítimos beneficiarios de las subvenciones a las Centrales Sindicales que no hubieren alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa en el ámbito autonómico de referencia, de la misma manera y modo que el legislador estatal exigía para el disfrute de la subvención una implantación sindical mínima del 10 por 100 de los candidatos elegidos en todo el territorio nacional a cuyo ámbito de aplicación se extienden las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Habría de concluirse, por tanto, que los incisos «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores»—cuya inconstitucionalidad y consiguiente nulidad fue declarada por las sentencias del Tribunal Constitucional de 14 y 22 de febrero de 1985—, originan similares situaciones de discriminación y disfavor que las generadas por el inciso «contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, y consuman una misma exclusión a efectos de percepción de subvenciones: Organizaciones Sindicales con porcentajes de implantación inferior al 10 por 100 de los representantes de personal y miembros de Comités de Empresa elegidos en el ámbito territorial de aplicación normativa.

II

Demostrada la identidad de supuestos entre los incisos declarados inconstitucionales y el contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral citada, habrá de estimarse la pertinencia, validez y relevancia, en lo que respecta a la presente demanda de inconstitucionalidad, de las razones y fundamentos que aconsejaron al Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «más representativas, de conformidad con la

Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores», contenidos en las tantas veces referidas partidas presupuestarias de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984.

Los mismos razonamientos y argumentaciones jurídicos con que fueron fundamentadas las sentencias de 14 y 22 de febrero de 1985 son aplicables al presente supuesto, e idéntica consecuencia y solución debe predicarse con respecto a la declaración de inconstitucionalidad que la presente demanda propugna y, en particular, que:

«La libertad sindical se encuentra reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución, el cual establece que todos tienen derecho a sindicarse libremente, y específica, por lo que aquí interesa, que la libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a un sindicato. Por su parte, el artículo 7.º de la Constitución trata de los sindicatos de los trabajadores—y de las asociaciones empresariales—, señalando que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y añade que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

La Constitución reconoce, según acredita la mera lectura de dichos preceptos, la libertad para la creación de sindicatos y la libertad de los sindicatos en el ejercicio de su actividad. De aquí que ha de afirmarse que cualquier actuación del Estado en relación a los sindicatos ha de respetar la libertad sindical, y por ello el Tribunal, al resolver los recursos de amparo que se han formulado frente a actos de la Administración, ha indicado que la libertad sindical comprende el derecho a que la Administración Pública no se injiera o interfiera en la actividad de las Organizaciones Sindicales y el derecho de éstas a no ser discriminadas por parte de la Administración de modo arbitrario o irrazonable (sentencia de la Sala Primera núm. 23/1983, de 25 de marzo, “B. O. E.” de 27 de abril, F. J. 2, y sentencia de la Sala Segunda núm. 99/1983, de 16 de noviembre, “B. O. E.” de 14 de diciembre, F. J. 2).

En esta línea de razonamiento debemos afirmar que el derecho a la libertad sindical comprende el derecho de las Organizaciones Sindicales a no ser tratadas de forma discriminatoria por los poderes públicos, discriminación que se produce cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, que debe apreciarse en 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» (S. T. C. de 14 de febrero de 1985, Fundamento Jurídico 2).

«En el presente caso, la finalidad perseguida por la norma es la de estimular “la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de aquéllas” (las Centrales Sindicales), a cuyo efecto otorga la totalidad de la subvención “a las Centrales Sindicales más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en proporción a su representatividad, según los resultados globales a que hace

referencia el artículo 75.5 de dicha Ley”. El Defensor del Pueblo entiende que la exclusión de todas las demás Centrales Sindicales es discriminatoria, mientras el Abogado del Estado sostiene que la desigualdad no es discriminatoria por fundamentarse en el criterio de la máxima eficacia.

Para resolver la cuestión planteada a la luz de la doctrina expuesta debe partirse del carácter y función que corresponde a los sindicatos dentro del sistema constitucional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 7.º de la Constitución, el cual establece que los sindicatos de trabajadores contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, debiendo señalarse que, con fundamento en este artículo, el Tribunal ha puesto de manifiesto su carácter de asociaciones de relevancia constitucional (sentencia de la Sala Primera de 2 de febrero de 1981, en recurso de amparo 98/1980, “B. O. E.” de 24 de febrero, F. J. 1) y, asimismo, la trascendencia de las funciones que de acuerdo con la Constitución les corresponden (sentencias de la Sala Segunda núms. 70/1982, de 29 de noviembre, “B. O. E.” de 29 de diciembre, F. J. 3, y 4/1983, de 28 de enero, “B. O. E.” de 17 de febrero, F. J. 3, y sentencia de la Sala Primera núm. 37/1983, de 11 de mayo, F. J. 2).

La defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos, sin distinción. La finalidad de la norma impugnada es la de ayudar a la consecución de los fines sindicales de acuerdo con un sistema de lista abierto, que no excluye por ello la finalidad de defensa, pero que pone el acento en los fines de promoción —que cita expresamente—, dentro de los cuales han de incluirse las actividades socioculturales y de formación, si partimos, como es obligado, de la distinción que efectúa el artículo 7.º de la Constitución entre defensa y promoción de intereses.

Pues bien, siendo esto así, y estando confiada la consecución de tales fines por la Constitución a todos los sindicatos, sin distinción alguna de carácter expreso, corresponde a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posee el diferente trato legal» (S. T. C. de 14 de febrero de 1985, Fundamento Jurídico 3).

«Por otra parte, la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas, o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio, con lo cual se puede producir, además, una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados sindicatos. En este sentido, la sentencia de la Sala Segunda de 22 de febrero de 1983 (núm. 12/1983, “B. O. E.” de 23 de marzo, F. J. 1) indicaba que la libertad de sindicación y de afiliación, que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución, ha de protegerse tanto frente a los actos que directamente atenten contra ella por medio de coacción, mandato imperativo o imposición de obligación como en lo que se

refiere a las más larvadas violaciones indirectas que puedan existir en aquellos casos en que se produce una presión para que los trabajadores adopten una actitud que, al nacer de una presión, deja de ser libre» (Fundamento Jurídico 3, *in fine*).

«La vulneración de la libertad sindical —art. 28.1, en conexión con el 7.º de la Constitución—, ya razonada, nos permite entrar a considerar cuál debe ser el contenido del Fallo» —Fundamento Jurídico 4—, esto es, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «más representativas, de conformidad con la Disposición Adicional sexta de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores».

Similares argumentos e idéntica solución se reiteran en la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1985, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 208/1984, promovido, asimismo, por el Defensor del Pueblo.

III

Por todo ello, y en conclusión, entendemos que en el caso examinado:

a) Se han concedido a las Organizaciones Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa en el ámbito de la Comunidad Autónoma «privilegios que exceden de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los Gobiernos o incluso en materia de designación de los delegados ante Organismos Internacionales» (informe 36, caso 190, párrafo 193).

b) La concesión de un beneficio económico con destino a ciertos sindicatos y con exclusión de todos los demás genera un indiscutible trato de favor que, por otra parte, vulnera «el derecho a que la Administración no se injiera o interfiera en la actividad de las organizaciones sindicales y a no ser éstas discriminadas entre sí por parte de aquélla de modo arbitrario o irrazonable» (sentencia del Tribunal Constitucional 23/1983, de 25 de marzo, en recurso de amparo número 88/1982, y 16 de noviembre de 1983, en recurso de amparo núm. 251/1982).

c) El trato de favor así legalizado, en tanto en cuanto sitúa a ciertas Centrales Sindicales en una situación de privilegio dentro del universo sindical de referencia, engendra una desigualdad jurídica y de hecho de innegable relevancia.

d) La ventaja otorgada a las Centrales Sindicales favorecidas no tienen una justificación objetiva y razonable, al quedar excluidas de la ayuda económica de los fondos públicos organizaciones sindicales que están cumpliendo legítimamente sus funciones propias como sindicatos.

e) El disfavor con que la Ley Foral 21/1984, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985, trata a las Organizaciones Sindicales no mayoritarias es contrario al deber impuesto a los poderes públicos en el artículo 9.2 de la Constitución de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas».

f) La exclusión de la ventaja otorgada a las Centrales Sindicales referidas frente al resto de los sindicatos, que

ejercen sus funciones legítimamente, pone en peligro derechos esenciales comprendidos en la libertad sindical, como los de libre afiliación, derecho de no sindicación y derecho de fundación de sindicatos, pues puede conllevar una indirecta presión en el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los poderes públicos y puede conducir a una orientación de la afiliación hacia los sindicatos no excluidos, ya que «la situación creada conlleva un favorecimiento de las Centrales beneficiarias en relación con las excluidas, que puede originar una vulneración de la libertad sindical, tanto individual, por influir en el ánimo de los trabajadores con respecto a su afiliación, como colectiva, al dotar a determinadas Organizaciones de medios de acción que a otras se niegue...» (sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1983, Sala Segunda, en recurso de amparo 251/1982, Fundamento Jurídico 2).

En su virtud,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se sirva admitirlo; tener por interpuesta DEMANDA DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso «contando únicamente a estos efectos aquellas Centrales Sindicales que hayan alcanzado el 10 por 100 de los delegados de personal y miembros de Comités de Empresa», contenido en la Disposición Adicional decimotercera de la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1985, publicada en el «Boletín Oficial de Navarra» de 31 de diciembre de 1984 y en el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de febrero de 1985; disponer el trámite previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se dignen dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de dicho precepto legal, por no ser conforme con la Constitución.

Todo ello por ser de Justicia, que pido en Madrid a veintiséis de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.

5. Contra la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo, por elección del Congreso de los Diputados y del Senado (nombramiento que fue publicado en el «B. O. E.» de 30 de diciembre de 1982), con domicilio institucional en Madrid (calle Eduardo Dato, núm. 31, Código Postal 28010) y en ejercicio de la honrosa misión que me está conferida por el artículo 54 de la Constitución (en lo sucesivo CE) y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (en adelante LODP), ante este Tribunal Constitucional respetuosamente comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación activa que el Ordenamiento Jurídico vigente me reconoce (según el artículo 162.1 de la CE, el art. 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la que se rige ese Alto Tribunal —en adelante LOTC— y el art. 29 de la LODPT), y una vez emitido, el día 1 del mes en curso, el preceptivo informe por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución (en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta del 6 de abril de 1983, como se acredita mediante certificación expedida por el Secretario General de esta institución que se une a este escrito) interpongo la presente demanda de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7.º, 8.º, 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España («B.O. E.» núm. 158, de 3 de julio de 1985, citada en lo sucesivo como Ley 7/1985), por estimar, sin perjuicio del respeto debido a cualquier otra opinión diferente, que en ellos se vulneran los artículos 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 53.2 de la Constitución; los artículos 2.º, 3.º, 14, 18 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, aprobado por la misma Organización el 15 de diciembre de 1966 y ratificado por España el 27 de abril de 1977, «Boletín Oficial del Estado» núm. 103, del día 30 del mismo mes y año, y los artículos 5.º, 6.º, 9.º, 11, 13 y 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (aprobado en Roma por los Estados miembros del Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por el Estado español el 10 de octubre de 1979, «B.O.E.» núm. 243 de la misma fecha); preceptos estos últimos de rango internacional y que forman parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico, según el artículo 96 de la CE, y, a mayor abundamiento, son preceptiva pauta hermenéutica en materia de derechos humanos a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la misma Norma Suprema.

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida, en plenitud, la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [con arreglo a lo preceptuado en el art. 161.1.a) de la CE y en los arts. 1.2 y 2.1.1.ª de la LOTC], dentro del plazo y cumplidos todos los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

I. CONSIDERACIONES BASICAS SOBRE LOS VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN EL PRESENTE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. El precepto fundamental de la CE que define la posición jurídica de los extranjeros en España con carácter preliminar se contiene en el artículo 13, que literalmente dice:

«Artículo 13.1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley

para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.»

De los apartados íntegramente transcritos del mencionado precepto interesa a los efectos del presente recurso examinar especialmente los dos primeros.

El apartado 3 se refiere a la llamada extradición pasiva que ha sido regulada por la Ley 4/1985 de 25 de marzo. Asimismo, España ha ratificado el Convenio Europeo de Extradición de 17 de diciembre de 1957 por Instrumento de 21 de abril de 1982. La nueva Ley española acomoda sus normas a los principios del mencionado Convenio.

Por lo que se refiere al apartado 4, su materia está también suficientemente desarrollada en nuestra legislación. En efecto, España, por una parte, ha ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como el Protocolo de 1967 (Instrumento de Ratificación de 21 de octubre de 1978), y, por otra, se ha promulgado la Ley de 26 de marzo de 1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

2. En el apartado 1 del artículo 13 la Constitución proclama que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

Dos son los problemas que plantea la exégesis de este artículo: cuáles son los derechos que se encuentran comprendidos en la expresión «libertades públicas» y cómo ha de ser interpretada la expresión «en los términos que establezcan los tratados y la ley».

2.1. Por lo que se refiere al primer problema, la determinación de qué derechos puedan estar comprendidos en la denominación «libertades públicas» no es una cuestión pacífica en la doctrina. Desde el punto de vista del Derecho español, no es posible establecer una clara distinción conceptual entre términos tales como «derechos fundamentales» o «libertades públicas». La Sección 1.ª del Capítulo II del Título I aparece con la pública a De los derechos fundamentales y de las libertades públicas», con yuxtaposición de los términos a que antes hemos hecho referencia. ¿Se puede colegir de dicha rúbrica que de los derechos proclamados en la Sección 1.ª pueden —repetimos— dividirse en las categorías «derechos fundamentales» y «libertades públicas»?

La verdad es que no puede responderse afirmativamente a tal interrogante. Nuestra Constitución no ha elaborado un criterio sistemático de clasificación de los derechos con suficiente rigor científico. Como ha señalado el profesor Peces-Barba, «la sistemática seguida por nuestra Constitución (se refiere a la clasificación y ordenación de los Derechos) ha de resultar necesariamente insatisfactoria, sobre todo en el plano del análisis doctrinal, pues, entre otras cosas, al texto legal le está vedado la utilización de más de un

criterio clasificatorio, como es habitual en la literatura científica». Y agrega el mencionado autor: «La Constitución de 1978 ha optado por un criterio operativo que facilita la labor de interpretación y aplicación del Derecho, no por un criterio científico que tal vez hubiere agrupado los derechos con mayor atención a su naturaleza o contenido» (Peces-Barba, Derechos fundamentales, E. Latina Universitaria, 1980, pág. 92)

Con especial perspectiva crítica, el profesor Manuel Atienza ha señalado: «La variedad de denominaciones utilizadas en los distintos Capítulos y Secciones (“derechos y libertades”, “derechos fundamentales y libertades públicas”, “derechos y deberes de los ciudadanos”, “principios rectores de la política social y económica”) denotan una verdadera anarquía clasificatoria que hace sospechar que los distintos derechos, deberes, libertades, principios (o lo que sean), no pueden considerarse como diferentes especies, excluyentes entre sí, de un mismo género: el de los derechos y deberes fundamentales» (Manuel Atienza, «Sobre la clasificación de los derechos humanos en la Constitución», Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1981, pág. 125.)

Ante este problema, como Defensor del Pueblo, he sostenido ante ese Alto Tribunal, en el recurso promovido con fecha 28 de mayo de 1985, que «los principales comentaristas científicos del Título I de la Constitución no vacilan en sostener el carácter de “derechos fundamentales” que tienen todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución en el Título I, Capítulo II, figuren en una u otra de sus Secciones, pues lo único que varía es la forma de su protección jurisdiccional, pero no su índole ni su contenido esencial» (recurso de inconstitucionalidad contra determinados aspectos de las Leyes 48/1984, de 26 de diciembre, y de la Ley Orgánica 8/1984, de igual fecha, de 28 de mayo de 1985)

Ahora bien, el artículo 13 de la Constitución afirma que «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título...». Y la expresión «libertades públicas» aparece —como hemos afirmado anteriormente— en la Sección 1.ª del Capítulo II. ¿Quiere ello decir que los derechos amparados constitucionalmente a los extranjeros son solamente los comprendidos en dicha Sección 1.ª? El Letrado de las Cortes Generales José Manuel Serrano Alberca contesta a este interrogante afirmando «que las libertades públicas a que se refiere el precepto no son sólo las comprendidas en la Sección 1.ª del Capítulo II, aunque éstas sean las más importantes, y ello no sólo porque así se deduce del propio debate constitucional, sino porque algunos derechos y deberes reconocidos en la Sección 2.ª no pueden, ni de hecho, estar limitados a los extranjeros. Por esta razón —continúa el autor— el precepto ha de interpretarse con carácter amplio» (José Manuel Serrano Alberca, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, Madrid 1985, pág. 217).

Este Tribunal Constitucional, por su parte, en su sentencia núm. 108/1984, de 26 de noviembre, se ha pronunciado sobre esta cuestión sosteniendo que «el término “libertades públicas” no tiene obviamente un significado restrictivo».

Congruentemente con tal pronunciamiento, este «criterio amplio» es también el que ha adoptado el legislador al elaborar la Ley Orgánica 7/1985. El legislador ha prescindido en esta Ley del término «libertades públicas». En efecto, su artículo 4.º proclama con carácter general: «1. Los extranjeros gozarán en España de los *derechos y libertades* reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en la presente Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos.» Y la rúbrica del Título I de la Ley es precisamente «Derechos y libertades de los extranjeros».

Es decir, para el legislador, según se desprende del transcrito precepto, en principio, todos los derechos y libertades del Título I de la Constitución son aplicables a los extranjeros, salvo los expresamente excluidos por el texto constitucional en los términos que se establezcan en cada ley reguladora de cada uno de ellos.

La posible exclusión se produce por dos vías. Una, la que se establece en el apartado 2 del artículo 13, relativa a los derechos propiamente políticos, cuya titularidad se reserva a los españoles, salvo los que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales.

La segunda es la que se puede deducir del propio articulado del Capítulo II al circunscribir la titularidad de algunos derechos y deberes sólo a los españoles. Concretamente, esta delimitación se proclama con respecto a los artículos 14 (igualdad ante la ley), 19 (libertad de circulación y residencia), 29 (derecho de petición), 30 (deberes militares), 35 (derecho al trabajo), 41 (derecho a la Seguridad Social), 42 (salvaguardia de los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero), 47 (derecho a la vivienda), 50 (derecho a la suficiencia económica durante la tercera edad).

Evidentemente, esta «exclusión» de la titularidad de estos derechos constitucionales a los extranjeros debe ser *interpretada «con cuidadosa prudencia»*, como ha manifestado el profesor A. Guaita, «pues de otra forma se llegaría a una clara violación de la letra y del espíritu de los Convenios (de derechos humanos) y de la propia Constitución» (A. Guaita, «Régimen de los derechos constitucionales», Revista de Derecho Político, núm. 13, 1982, págs. 77-79). Salvo los artículos 19 y 29 (que pertenecen a la Sección 1.ª), el resto de los artículos mencionados pertenecen a la Sección 2.ª del Capítulo II y III, y se refieren a los derechos de naturaleza económica y social. En todos estos derechos, y a la luz del artículo 10, apartados 1 y 2, de la CE, los extranjeros tienen, por de pronto, la protección de los Acuerdos Internacionales suscritos por España y lo que se deriva del artículo 10.1 de la Constitución, que proclama que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad..., son fundamento del orden político y de la paz social».

En efecto, España está especialmente obligada a cumplir las prescripciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (ratificado —repetimos— por Instrumento de 13 de abril de 1977), cuyo artículo 2.º determina:

«2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.»

En la misma orientación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por Instrumento de 13 de abril de 1977) establece, en su artículo 2.2, la misma prescripción:

«Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra consideración social.»

El artículo 3.º del mismo Pacto confirma de manera suficientemente taxativa:

«Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.»

Y, congruentemente con lo afirmado, el artículo 4.º en el mismo Tratado establece:

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por Ley sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.»

2.2. El segundo problema planteado es de mayor enjundia a los efectos del presente recurso. Afirma el artículo 13 de la Constitución que el ejercicio por los extranjeros de los derechos reconocidos será «en los términos que establezcan los tratados y la ley».

El problema que suscita esta redacción del mencionado precepto es si produce una «desconstitucionalización» de los derechos y libertades de los extranjeros.

Sobre esta esencial cuestión, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, por Recurso de Amparo núm. 587/1983 se ha pronunciado, manteniendo una importante doctrina, cuyos términos resulta obligado transcribir íntegramente:

«No supone, sin embargo, tal previsión que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades “que garantiza el presente título en los

términos que establezcan los tratados y la ley”, de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados—dentro de su específica regulación— de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción, en cuanto a su contenido, derechos de configuración legal. Esta configuración puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía del titular, produciéndose así una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o, si se rehuye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Los derechos, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles.»

Congruentemente con esta doctrina, el Catedrático de Derecho Internacional, profesor González Campos, ha afirmado que «la Constitución de 1978 consagra la equiparación de los derechos y libertades públicas de los nacionales y los extranjeros al proclaman en el artículo 10.1 que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”» (J. González Campos, Derecho internacional privado, Oviedo 1984, pág. 230). Y señala a continuación el mencionado autor: «No obstante, el artículo 13.1 admite la posibilidad de excepción» a este principio general. Entendemos que este enfoque del ilustre profesor de Derecho Internacional es el correcto: hay que presumir, en principio, la equiparación del ejercicio de los derechos de las nacionales y extranjeros, y las posibles limitaciones han de tener carácter excepcional y, por tanto, han de interpretarse restrictivamente.

De acuerdo, pues, con las precedentes consideraciones, es preciso admitir que si no es exigible constitucionalmente la igualdad de trato entre los extranjeros y españoles para todos y cada uno de los derechos proclamados en el Título I de la Constitución, sí lo es con respecto a aquellos derechos «derivados del carácter de persona humana», en terminología del mencionado profesor. Como aclara (en la sentencia citada) el Tribunal Constitucional:

«Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, según dispone el artículo 12.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.»

2.3. Ahora bien, en este último supuesto, es decir, con

respecto a los derechos en relación con los cuales pudiera estar legitimado constitucionalmente el establecimiento de restricciones a su ejercicio por extranjeros, ¿significa ello que la Constitución otorga un «cheque en blanco» al legislador ordinario? ¿Puede el legislador determinar cuantas restricciones considere oportunas? La respuesta a estas interrogantes no puede ser afirmativa. El Tribunal Constitucional —hemos recogido su doctrina sobre este extremo anteriormente— ha señalado que el artículo 13.1 no produce una «desconstitucionalización» de los derechos de los extranjeros, y que «los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados —dentro de su específica regulación— de la protección constitucional».

En consecuencia, con respecto a ellos, es perfectamente aplicable el precepto contenido en el artículo 53.1 de la Constitución, que determina que la regulación legal del ejercicio de los derechos del Capítulo II del Título I «en todo caso deberá respetar su contenido esencial».

De lo que a *fortiori* se deduce que las posibles restricciones del ejercicio de los derechos a los extranjeros, establecidas por la ley, *tienen también ese límite infranqueable: no pueden afectar, dañar, el contenido esencial del derecho de que se trate*. La restricción legal deja de estar amparada, constitucionalmente, si convierte al derecho proclamado en una pura apariencia de lo que en realidad es, si lo desvirtúa de forma que lo hace inaprensible, si lo desnaturaliza y borra los perfiles con que está caracterizado.

Pues bien, importa centrarse en el examen del llamado por la Constitución «contenido esencial» de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional, en su importante sentencia de 8 de abril de 1981, ha analizado en profundidad este concepto al manifestar:

«Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este 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.»

Y más adelante continúa este Alto Tribunal: «Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que está 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 se 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.»

Y, finalmente, estas consideraciones las aplica el Tribunal Constitucional al caso planteado (el derecho de huelga), afirmando: «En nuestro caso lo que habrá que decidir es la medida en qué normativa contenida (en el Real Decreto-ley que enjuiciaba) permite que las situaciones de

derecho que allí se regulan puedan ser reconocidas como un derecho de huelga en el sentido que actualmente se atribuye con carácter general a esta expresión.»

En resumen, en los casos en que resultara legítimamente constitucional establecer restricciones en el ejercicio de derechos fundamentales reconocidos a los extranjeros (que por su naturaleza no exigieran plena igualdad de trato), las restricciones legales no pueden dañar el «contenido esencial» del derecho constitucionalmente proclamado.

Las orientaciones precedentes, sucintamente expuestas, van a servir de pauta fundamental en la fundamentación de los artículos de la Ley 7/1985 que se impugnan, a continuación, en el presente recurso de inconstitucionalidad.

PRIMER MOTIVO: Inconstitucionalidad del artículo 26.2, párrafo 2.º, de la Ley 7/1 985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, por vulneración de los artículos 17.1 y 2, 24 y 25.3, en relación con el artículo 13, todos ellos de la Constitución.

1. El artículo 26.1 de la Ley referida dispone:

«Los extranjeros podrán ser expulsados de España, por Resolución del Director de la Seguridad del Estado, cuando incurran en alguno de los supuestos siguientes:

a) Encontrarse ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia, cuando fueran exigibles.

b) No haber obtenido permiso de trabajo y encontrarse trabajando, aunque cuente con permiso de residencia válido.

c) Estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países.

d) Haber sido condenados, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que sus antecedentes penales hubieran sido cancelados.

e) Incurrir en demora u ocultación dolosas o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio del Interior las circunstancias relativas a su situación, de acuerdo con el artículo 14.

f) Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad o desarrollar actividades ilegales.»

El núm. 2 del mismo artículo 26 prevé:

«En los supuestos a que se refieren los apartados a), c) y f) del número anterior se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente.

La Autoridad gubernativa que acuerde tal detención se dirigirá al Juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero en el plazo de setenta y dos horas, interesando el internamiento a su disposición en Centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario. De tal medida se dará cuenta al Consulado o Embajada respectivos y al Ministerio de Asuntos Exteriores. El internamiento no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, sin que pueda exceder de cuarenta días.»

En consecuencia, este precepto permite la incoación de un procedimiento de expulsión a los extranjeros, en los seis casos concretos que el mismo establece, posibilitando, en tres de ellos (apartados *a*), *c*) y *f*) la detención «con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente».

Por otra parte, además de la expresada medida, se prevé, en dicho precepto, la posibilidad de un internamiento del extranjero, cuya duración no puede exceder del límite temporal de cuarenta días, a cuyo efecto la Autoridad gubernativa que acuerde la detención ha de dirigirse a la Autoridad judicial competente en el plazo de setenta y dos horas, «interesando» dicho internamiento.

2. En este momento de la exposición resulta procedente efectuar ya el pronunciamiento de que algunas de las medidas previstas en el referido artículo (26.2, párrafo 2.º) adolecen de inconstitucionalidad por las consideraciones siguientes:

a) Con carácter previo a proceder a un estudio concreto de los vicios constitucionales anunciados, conviene reiterar que los derechos fundamentales, punto de referencia obligado en el estudio que se desarrolla, son derechos subjetivos de la persona y, por otra parte, constituyen un elemento fundamental y fundamentador del Ordenamiento Jurídico.

Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 25/1981, de 14 de julio, en su Fundamento Jurídico 5.º, considera:

«Ello resulta lógicamente del doble carácter que tienen los derechos fundamentales. En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos, no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1).

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales, desarrollada por la doctrina, se recoge en el artículo 10.1 de la Constitución, a tenor del cual “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”. Se encuentran afirmaciones parecidas en el Derecho comparado, y, en el plano internacional, la misma idea se expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Preámbulo, párrafo 1.º) y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa» (Preámbulo, párrafo 4.0).

En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal.

b) De la anterior sentencia y de los preceptos constitucionales a que se remite se deduce la importancia primordial de la libertad como valor superior del

Ordenamiento Jurídico (art. 1.1 de la Constitución), como fundamentación del orden político y de la paz social (art. 10.1), y en su naturaleza de derecho fundamental de la persona (art. 14).

El derecho a la libertad es, pues, un derecho fundamental inseparable de la dignidad de la persona humana y condición necesaria para el ejercicio de las demás libertades públicas.

No es, en consecuencia, un derecho concedido por el Estado, sino un derecho o libertad previo a éste, reconocido luego por las Constituciones.

El titular de este derecho es la persona física e individual, sin distinción de ningún tipo, ni siquiera de nacionalidad. El sujeto pasivo es el Estado, pues aun cuando la comunidad reconoce su protección frente a los particulares, el auténtico sentido del derecho a la libertad personal radica en la protección del individuo frente al poder del Estado.

No resulta necesario destacar aquí la especial relevancia que los textos internacionales otorgan a la libertad como derecho fundamental de la persona; baste aludir a la Declaración Universal de Derechos Humanos, citada expresamente por el artículo 10.2 de nuestra Constitución, cuyo Preámbulo se inicia con una referencia a la libertad en los términos siguientes:

«Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.»

c) En tanto que la libertad, como se ha descrito, es un derecho inherente a la persona, en cuanto tal ha de corresponder, en nuestro orden jurídico, tanto a los nacionales como a los extranjeros.

No en vano el artículo 17.1 de la Constitución reconoce a «toda persona» el derecho a la libertad y a la seguridad.

El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, reconoce, como ya se ha dicho (F. J. 3.º):

«Una completa igualdad entre españoles y extranjeros... efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano..., que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye el fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles.»

La propia sentencia precisa en su Fundamento Jurídico 4.º lo siguiente:

«Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el art. 23 de la Constitución, según dispone el art. 13.2, y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecen o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo

entonces admisible la diferencia de trato con los españoles, en cuanto a su ejercicio.»

d) El artículo 13.1 de la Constitución establece la condición jurídica de los extranjeros en esta materia, disponiendo lo siguiente, como ya se ha expresado:

« Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.»

Es importante resaltar que el referido precepto, en este aspecto de los derechos y las libertades públicas, se remite, en primer lugar, al propio Título I de la Constitución.

En consecuencia, la primera conclusión sería la que se contiene en el Fundamento Jurídico 3.º de la sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada, al disponer:

«No supone, sin embargo, tal previsión que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades «que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley», de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados—dentro de su específica regulación— de la protección constitucional, pero son todos ellos, sin excepción, en cuanto a su contenido, derechos de configuración legal.»

e) Por otra parte, en este artículo 13 se establece una remisión, a los fines de integrar aquella condición o régimen jurídico, a los tratados internacionales.

También hay que tomar en consideración, como antes se ha subrayado, que las normas relativas a los derechos y libertades, según el artículo 10.2 de la Constitución, han de interpretarse de acuerdo con los textos y tratados internacionales ratificados por España.

A diferencia de otros Convenios Internacionales ratificados por España, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.º), que contienen, simplemente, un reconocimiento general del derecho a la libertad, el Convenio Europeo de Derechos Humanos prevé en su artículo 5.1 los casos concretos en que se puede restringir tal derecho.

Así, este precepto dispone:

«Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento determinado por la Ley:

a) Si es detenido legalmente tras la condena por un tribunal competente.

b) Si ha sido encarcelado o detenido legalmente por desobediencia a una orden dada, conforme a la ley, por un tribunal, o para garantizar la ejecución de una obligación prescrita por la ley.

c) Si ha sido detenido y encarcelado, a fin de hacerle

comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando existan razones plausibles para sospechar que ha cometido una infracción o cuando haya motivos razonables para creer en la necesidad de impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido.

d) Si se trata de la detención legal de un menor, decidida con el propósito de educarlo, someterlo a vigilancia, o de su detención legal con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad competente.

e) Si se trata de la detención legal de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado mental, un alcohólico, un toxicómano o un vagabundo.

f) Si se trata del arresto o la detención legal de una persona para impedirle la entrada irregular en el territorio o contra la que está en curso un procedimiento de expulsión o extradición.»

Según lo anterior, se permite la privación de libertad del extranjero cuando ha entrado ilegalmente en el territorio nacional o cuando se ha incoado un procedimiento de expulsión o extradición.

El artículo 26.2, que ahora comentamos, permite en su párrafo 2.º estas restricciones de la libertad en determinados supuestos [apartados a), c) y f)], del número 1), de los que dan lugar al procedimiento administrativo de expulsión.

Los supuestos de entrada ilegal en el territorio y extradición están excluidos del ámbito de aplicación de aquel artículo 26, por cuanto el primero se recoge en el artículo 36 de la propia Ley 7/1985, de 1 de julio, y la extradición tiene su propio régimen jurídico en otra normativa.

En relación al régimen y condiciones de la detención previstas en el artículo 5.1 .f) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, también hay que tomar en consideración que el propio núm. 1 de este artículo determina que el expresado procedimiento ha de ser el «determinado por la Ley».

En este punto, la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular en el caso *Wintenerwerp* (sentencia de 23 de octubre de 1979), considera que las palabras «según lo determinado por la ley» se refieren en esencial a la legislación nacional, consagrando la necesidad de seguir el procedimiento fijado por ésta.

Es decir, se remite al régimen jurídico de la detención en el Ordenamiento Jurídico correspondiente; en el caso español, como sabemos, hay que referirse, en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución), al artículo 17 de este texto.

En este marco jurídico el mencionado artículo 17.1 dispone:

«Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.»

Y el núm. 2 del mismo artículo establece:

«La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la

autoridad judicial.»

De acuerdo con lo anterior, la detención practicada por la autoridad gubernativa, sea o no en función de un procedimiento judicial, no puede durar más de setenta y dos horas, correspondiendo, pasado ese plazo, a la autoridad judicial la posibilidad y facultad de poder restringir, aún más, el derecho de libertad.

En este sentido, el profesor Javier Gálvez Montes, en los comentarios al artículo 17 de la Constitución (página 396, *Revista de Derecho Público*, «Comentarios a las Leyes políticas», sostiene:

«La entrada ilegal en territorio español constituye un acto contrario al orden público, pudiendo ser sancionado como tal en virtud de lo dispuesto en la Ley de Orden Público. La única restricción de libertad que pueden comportar aquellas sanciones es una detención preventiva, acordada en aplicación del artículo 12 de la indicada Ley. Pero esta detención queda sujeta en cualquier caso a las limitaciones previstas en el artículo 17.2 de la Constitución española, que por cierto no distingue entre españoles y extranjeros. Por ello deberá entenderse derogado el artículo 30.1 del Decreto 552/1974, de 14 de febrero, sobre régimen de entrada, permanencia y salida de territorio español, en cuanto prevé que la detención de extranjeros que hayan de ser expulsados subsistirá durante el tiempo indispensable para poder evacuar los trámites inherentes a tal situación, sin que el precepto repare en el factor tiempo. En consecuencia, quienes hayan sido detenidos por ese motivo no podrán permanecer en dicha situación más de setenta y dos horas.»

A la vista de cuanto antecede, es preciso constatar que la detención preventiva o cautelar, prevista en el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985, respeta la previsión constitucional del artículo 17.2, en cuanto la misma no pueda exceder del plazo de setenta y dos horas.

2. Resta por examinar si la medida de internamiento, de hasta cuarenta días, que prevé dicho precepto, se adecua, de igual manera, a la Constitución.

En este aspecto ha de concluirse negativamente por los argumentos que a continuación se exponen:

2.1. Naturaleza jurídica del procedimiento de expulsión.

En primer lugar, el procedimiento de expulsión de un extranjero, regulado en los artículos 26 y concordantes de la Ley 7/1985, de 1 de julio, es de naturaleza administrativa.

Avala esta afirmación no únicamente la finalidad del procedimiento estudiado, sino también, en concreto, el que dicho procedimiento sea iniciado, instruido y concluido por una autoridad administrativa.

Así, el artículo 26.1 de la citada Ley prevé que «los extranjeros podrán ser expulsados de España por resolución del Director de la Seguridad del Estado...».

A mayor abundamiento, y de conformidad con el artículo 29.2, «las resoluciones gubernativas adoptadas en relación a los extranjeros habrán de dictarse y notificarse con los requisitos exigidos por la Ley de Procedimiento Administrativo...».

Además, los recursos que proceden contra tales resoluciones administrativas, así denominadas por el artículo

34 de la Ley, tienen, asimismo, naturaleza administrativa, con independencia de los recursos jurisdiccionales pertinentes (en particular, el recurso contencioso-administrativo).

2.2. Prohibición a la Administración de imponer sanciones privativas de libertad.

Reconocido el carácter administrativo del procedimiento de expulsión de los extranjeros, resulta obligado traer a colación el precepto constitucional recogido en el artículo 25.3 de nuestra Norma fundamental, en relación a la medida de internamiento prevista en el artículo 26.2, párrafo 2.º, de la Ley cuestionada.

El artículo 25.3 de la Constitución establece:

« La Administración Civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.»

Este precepto es una consecución lógica del principio de separación de poderes que configura nuestro Estado de Derecho; la Administración no puede invadir competencias propias del Poder Judicial.

En efecto, a este Poder es al que se atribuye, precisamente en nuestro Orden constitucional, la debida competencia para imponer sanciones limitativas de los derechos fundamentales y, desde luego, las privativas de libertad.

De lo contrario, el sentido mismo del principio de legalidad, y, en suma, del Estado de Derecho, quedaría subvertido. En materia de privación de ciertos derechos, y más concretamente de la libertad, los Tribunales tienen derecho no sólo a la última, sino también a la primera palabra.

Del referido artículo 25.3 de la Constitución se deduce que la Administración Civil no puede imponer sanciones que impliquen privación de libertad.

En consecuencia, esta prohibición ha de interpretarse en el sentido de que si la Administración está incapacitada para dictar resoluciones sancionatorias que impliquen aquella privación de libertad, directa o subsidiariamente, al concluir el expediente, lo estará asimismo —y ello con mayor fundamento— para adoptar esas medidas restrictivas con carácter cautelar. A este respecto, nos permitimos someter a la consideración de ese Alto Tribunal que entre los supuestos que permite la adopción de la medida de internamiento de hasta cuarenta días se encuentran [art. 26.1 .a) de la Ley] quienes están ilegalmente en territorio español por no haber obtenido la prórroga de estancia o el permiso de residencia.

Lógicamente, autorizar internamientos de esta naturaleza y duración (hasta cuarenta días), en los casos expresados, no resulta acorde con las exigencias de un Estado social y democrático de Derecho, informado por los valores de la libertad y la justicia, máxime si se tiene en cuenta que la no obtención de dichas prórrogas o permisos puede obedecer, en algunos casos, a una resolución discrecional denegatoria de la Administración, independiente de la voluntad del extranjero afectado.

2.3. Intervención judicial en el procedimiento administrativo de expulsión.

El artículo 26.2, párrafo 2.º, de la Ley determina que:

« La Autoridad gubernativa que acuerde tal detención se dirigirá al Juez de Instrucción del lugar en que hubiere sido detenido el extranjero en el plazo de setenta y dos horas, interesando el internamiento a su disposición en Centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario.»

Pudiera alegarse, en base a lo anterior, que esta intervención del Juez desvirtúa la índole administrativa del procedimiento de expulsión, confiriéndose carácter jurisdiccional.

Esta alegación, evidentemente, carece de fundamentación objetiva.

La intervención del Juez antes aludida *no tiene el carácter de una actividad jurisdiccional*, desarrollada en el marco de un proceso, sobre la base del principio de contradicción y ejercida con todas las medidas y garantías procesales que se desprenden del Orden constitucional: audiencia previa del interesado, necesidad de notificación del Ministerio fiscal en su calidad de defensor de la legalidad y de los derechos fundamentales y libertades públicas, resolución motivada del Juez, fijación y régimen de los recursos procedentes, etcétera.

Muy al contrario, el artículo 26.2, párrafo 2.º, se limita a prescribir que la Autoridad gubernativa «interese» del Juez «el internamiento a su disposición», con el sentido equívoco que conlleva esta última expresión.

Es decir, este precepto establece una única relación entre la Autoridad gubernativa y la Autoridad judicial, dejando al margen a la persona afectada por la decisión, como se deduce del propio precepto al disponer que «de tal medida se dará cuenta al Consulado o Embajada respectivos y al Ministerio de Asuntos Exteriores», omitiendo toda referencia expresa a una notificación del interesado.

Sería incongruente que la intervención del Juez, a quien la Ley fundamental constituye en el garante inmediato de los derechos y libertades públicas, fuera utilizada, como podría serlo por el referido artículo 26.2, párrafo 2.º, de la Ley 7/1985, como una mera justificación formal de una medida administrativa privativa de la libertad.

2.4. Tutela judicial efectiva.

A la vista de cuanto antecede, puede sostenerse que el extranjero a que se aplica la medida de internamiento prevista en el artículo 26.2, párrafo 2º, de la Ley no ve satisfecho el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el artículo 24 de la Constitución otorga a todas las personas», con independencia de su nacionalidad.

El contenido de este derecho de tutela judicial ha sido reiteradamente definido por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 9/1982, de 10 de marzo, que en su Fundamento Jurídico 1.º expresa:

«El derecho fundamental acogido en el artículo 24.1 de la Constitución española de obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, predicables de todos los sujetos jurídicos, en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, comporta la exigencia de que “en ningún caso pueda producirse indefensión”; lo que indudablemente significa que en todo proceso judicial deba respetarse el derecho de defensa contradictoria de las partes contendientes o que

legalmente debieran serlo mediante la oportunidad dialéctica de alegar y justificar procesalmente el reconocimiento judicial de sus derechos e intereses. Este derecho de defensa y bilateralidad, por otra parte ya reconocido legalmente antes de la Constitución y expresado bajo el clásico principio procesal «nemine daminatur sine audiatur”, se conculca, como ha señalado este Tribunal, cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa — sentencia de 23 de noviembre de 1981, Rec. 189/1981—, proscribiendo la desigualdad de las partes —sentencia de 23 de abril de 1981, Rec. 202/1981—, por contener tal norma un mandato dirigido al legislador y al intérprete en el sentido de promover la contradicción.»

Asimismo, en el Fundamento Jurídico 2.º de la sentencia 32/1982, de 7 de junio, se expresa:

«El derecho a la tutela efectiva que dicho artículo consagra no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia, pueda ante ellos manifestar y defender su pretensión jurídica en igualdad con las otras partes y goce de la libertad de aportar todas aquellas pruebas que procesalmente fueran oportunas y admisibles, ni se limita a garantizar la obtención de una resolución de fondo fundada en derecho, sea o no favorable a la pretensión formulada, si concurren todos los requisitos procesales para ello.»

Finalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5.4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (interpretado, entre otros casos, por el caso Wilde, Ooms y Versyp, así como el Winterwerp, del Tribunal Europeo), hay que transcribir el artículo 14 del Pacto de Derechos civiles y políticos, que dispone:

«1. Todas las personas son iguales ante los Tribunales y Cortes de Justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un Tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley...»

En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley que se analiza infringe los invocados preceptos constitucionales.

SEGUNDO MOTIVO: Inconstitucionalidad del artículo 7.º de la Ley 7/1985 por vulneración del artículo 21 de la Constitución y, en conexión con él, del artículo 16 de la misma, así como de los artículos 9.º, 11 y 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, y de los artículos 2.º, 3.º, 18 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966.

1. El artículo 7.º de la Ley 7/1985, configura un régimen legal del ejercicio del derecho de reunión para los extranjeros, *radicalmente diferente* al regulado para los españoles, y que se caracteriza por someter a *autorización previa* de la Autoridad gubernativa la celebración de «reuniones públicas

en local cerrado o en lugares de tránsito público, así como manifestaciones» promovidas por los extranjeros, que deberán tener la condición legal de residentes. El órgano gubernativo competente «podrá prohibirlas si resultaren lesivas para la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los españoles».

2. ¿Cuáles son las consecuencias de este precepto que, a nuestro juicio, vulnera el artículo 21 de la Constitución? Son las siguientes:

a) Se establece una *radical diferencia de trato en el ejercicio del derecho de reunión entre los extranjeros y los españoles*.

b) El régimen legal configurado para los extranjeros supone no el establecimiento de «restricciones» al ejercicio del derecho de reunión, sino la anulación del mismo derecho, esto es, *afecta al contenido esencial del derecho*.

Es preciso argumentar cada una de las afirmaciones antedichas:

2.1. *Diferencia radical de trato en el ejercicio del derecho de reunión.*

a) Para fundamentar tal aseveración resulta obligado examinar el régimen legal del derecho de reunión en la Constitución.

El artículo 21 de la Constitución determina:

«Artículo 21.1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración de orden público con peligro para personas y bienes.»

Como ha puesto de relieve la doctrina, la redacción de este precepto constitucional es modélica y responde cabalmente a lo que a la conciencia jurídica propia de las sociedades democráticas ha configurado al derecho de reunión *como libertad pública*.

Lo esencial del concepto de derecho de reunión, entendido como libertad encuadrada entre las que pertenecen al *status libertatis* del individuo frente al Estado, es que su ejercicio no puede ser sometido a autorización previa. Como afirma Mortati, los derechos a la «libertad civil» se caracterizan porque su esencia se agota en su mero «contenido negativo» (Mortati, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, II, Padova, 1967, página 857).

De la misma manera que la ausencia de licencia o de censura previa es esencial para que exista libertad de expresión y la necesidad del plácat o licencia es la misma negación de ese derecho, lo mismo sucede con la libertad de reunión: *La esencia del derecho es poder celebrar reuniones sin autorización previa*. Entiéndase bien: el derecho de reunión no consiste en la posibilidad de celebrar reuniones, de congregarse una pluralidad de personas para debatir, orar, intercambiar opiniones, cuando la autoridad lo consienta, sino en poder hacerlo sin ningún tipo de autorización gubernativa, sin que el Estado pueda impedirselo con carácter preventivo.

Esta configuración constitucional del derecho de reunión

está perfectamente recogida en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

A los efectos legales, la ley entiende por reunión «la concurrencia concertada y temporada de más de 20 personas con finalidad determinada».

Su artículo 3.º reafirma que ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización.

b) La ley, sin embargo, establece en dos supuestos de reuniones un sistema de previa comunicación a las autoridades gubernativas. En efecto,

a) *Con respecto a las reuniones que se celebren en lugares, locales o recintos cerrados*, sus organizadores o promotores «podrán solicitar la presencia de delegados de la autoridad gubernativa», obviamente con el fin de la protección del ejercicio del derecho. Se trata, por tanto, de una facultad de libre disposición de los promotores cuando estimen conveniente la protección de las Fuerzas de Seguridad para el ejercicio legítimo de su derecho. Pero en ningún caso la ley determina la obligación del promotor de una reunión en lugares públicas cerrados de la comunicación previa a la autoridad gubernativa;

b) *Con respecto a las reuniones en lugares de tránsito público*, la ley establece el requisito de la comunicación previa con una antelación de diez días como mínimo, o de veinticuatro horas por «causas extraordinarias y graves». La autoridad gubernativa podrá prohibir la reunión o manifestación «por razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes», debiendo adoptarse la resolución «en forma motivada» (artículo 10), siendo susceptible de recurso Contencioso-Administrativo, sustanciado por la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (art. 11) y con posibilidad de acudir al recurso de amparo.

c) Frente a esta regulación legal (para los españoles), derivada directamente de los postulados constitucionales y congruente con ellos, la Ley Orgánica 7/1985 establece, con relación al ejercicio del derecho de reunión de los extranjeros, *las siguientes sustanciales diferencias*:

a) Con respecto a las reuniones públicas en local cerrado, el artículo 7.º de la Ley impone el régimen de autorización previa.

b) Con respecto a las reuniones públicas en lugares de tránsito público, también están sometidos al régimen de previa autorización (mientras que el art. 21 de la Constitución configura para estas reuniones —como se ha visto anteriormente— un régimen de comunicación previa). El ilustre constitucionalista italiano Mortati ha señalado (ob. cit., pág. 875) que el «preaviso» o comunicación previa es *netamente distinto* de la demanda de autorización.

d) Pero, además, los motivos en que se puede fundar la resolución administrativa denegatoria del ejercicio del derecho de reunión son mucho más amplios en el régimen legal para los extranjeros que los motivos en que se puede fundar la prohibición de celebrar una reunión en lugar de tránsito público para españoles.

En efecto, la Ley Orgánica del derecho de reunión establece taxativamente que la prohibición gubernativa de una reunión a celebrar en lugar de tránsito público sólo podrá basarse en «razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, *con peligro para personas o bienes*».

Por el contrario, las causas en que se puede fundar la no autorización de una reunión pública promovida por extranjeros son extraordinariamente amplias. La enumeración del artículo 7.º de la Ley 7/1985 no coincide con la del artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

El mencionado artículo del Convenio de 1966 establece como razones para establecer «restricciones» del ejercicio del derecho de reunión: «la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás». La ley española introduce ex novo un motivo más: los «intereses nacionales». Es evidente que este concepto no coincide con el de «seguridad nacional», porque, expresado éste también en el mismo precepto, lo haría absolutamente redundante. El concepto «intereses nacionales» es mucho más amplio; comprende no sólo los aspectos referentes a la seguridad nacional, sino a los intereses económicos y políticos de una nación. Y es difícilmente admisible denegar el ejercicio de un derecho fundamental, proclamado en los Pactos Internacionales, a un concepto tan amplio, tan impreciso, tan susceptible de múltiples interpretaciones, como el de «intereses nacionales», concepto que no puede ni encuadrarse ni identificarse con ninguno de los expresados en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por todas las razones expuestas se puede afirmar que la diferencia de trato entre el régimen legal del ejercicio del derecho de reunión derivado directamente del artículo 21 de la Constitución y el que la Ley 7/1985 establece para los extranjeros es sustancial.

e) Ahora bien, *¿tiene cobertura constitucional esta esencial diferencia de trato, esta distinta regulación del derecho de reunión para los extranjeros y para los españoles?*

A nuestro juicio, que sometemos al parecer de ese Alto Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, es patente que no puede sostenerse tal aseveración. Y ello por dos razones fundamentalmente:

La primera, porque un estudio de elaboración parlamentaria del artículo 21 de la Constitución prueba que *el constituyente quiso extender la titularidad del derecho de reunión a los extranjeros*. El texto originario (Anteproyecto. «B.O.C.» de 5 de enero de 1978) decía en su artículo 21:

«1. Los españoles tienen el derecho de reunión pacífica y sin armas.»

El Informe de la Ponencia del Congreso («B.O.C.» de 17 de abril de 1978) mantuvo inalterado el texto transcrito. A esta redacción se presentó en la Comisión del Congreso una enmienda *in voce* por el señor Guerra Fontana, del Grupo Socialista de Cataluña, en el sentido de hacer extensivo este derecho a los extranjeros. La enmienda, tras un turno en

contra del Diputado señor Carro Martínez, fue finalmente aceptada con una redacción transaccional propuesta por el Grupo Parlamentario de UCD, que, sin modificación posterior, es la que se ha plasmado definitivamente en el texto constitucional («Diario de Sesiones del Congreso», núm. 70, de 19 de mayo de 1978). Este *iter* parlamentario ha hecho afirmar al profesor J. A. Santamaría: «Esta posición de los constituyentes condiciona, por tanto, el futuro contenido de la ley de extranjería a que se refiere el artículo 13.1 de la Constitución, la cual deberá reconocer a los extranjeros el derecho de reunión de la misma forma en que lo disfrutaban los ciudadanos españoles» (J. A. Santamaría, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid 1985, pág. 415).

La segunda, porque —como se ha afirmado anteriormente— el derecho de reunión no puede concebirse como un derecho de carácter político, esto es, un derecho que por su naturaleza ha de quedar circunscrito a los ciudadanos, titulares en su plenitud de los derechos políticos en relación con el Estado. Es un derecho, por el contrario, que pertenece a los «derechos de libertad civil», que suelen incluirse en la categoría acuñada por Santi Romano como «derechos de la personalidad», y, desde las primeras Declaraciones de Derecho, se inscriben en la clásica expresión de «derechos inviolables del hombre».

En esta esfera de derechos, entre los que están el derecho de libertad personal, el de libertad de domicilio, el del secreto de la correspondencia, el de manifestación del propio pensamiento y también el de reunión, su ejercicio no puede quedar limitado a los que poseen unos vínculos políticos con el Estado, sino a toda persona, por cuanto constituyen los modos de manifestación y de desarrollo de su propia autonomía personal. En estos derechos, que son dimanantes de la dignidad de la persona, no puede admitirse que esté justificada constitucionalmente la radical diferencia de trato que el artículo 7.º de la Ley 7/1985 establece.

2. Pero, a mayor abundamiento, las restricciones al ejercicio del derecho de reunión establecidas en el artículo 7.º de la Ley 7/1985 anulan el contenido esencial de dicho derecho.

a) En efecto, la vulneración del artículo 21 de la Constitución no se basa solamente en la radical diferencia de trato en el ejercicio del derecho de reunión por los extranjeros en relación con la configuración legal establecida para los españoles, que —como se ha expuesto anteriormente— no tiene, a nuestro juicio, justificación constitucional, sino también porque las «restricciones» establecidas en el artículo 7.º de la Ley 7/1985 en realidad anulan el «contenido esencial» del derecho de reunión.

Las reuniones públicas en lugar cerrado promovidas por extranjeros, así como las que se celebren en lugar de tránsito público, precisan de autorización previa. No pueden realizarse sin un acto administrativo habilitante, acordado por el órgano gubernativo competente, que otorga el permiso, sin el cual la reunión se reputa ilegal. Este sistema de carácter preventivo no es una limitación o restricción de reunión como libertad pública, sino —como ha sido puesto de relieve anteriormente— su misma negación. Lo que prueba, en efecto, la existencia o no de un régimen de libertades públicas

es la presencia o no de autorizaciones de carácter preventivo para su ejercicio. Según opinión prácticamente unánime en la doctrina, la única legítima forma de establecer límites al ejercicio de las libertades públicas, propia del Estado de Derecho, es mediante la utilización del llamado sistema «represivo», es decir, a través de una actuación a posteriori de los poderes públicos cuando se produzca por parte de los particulares titulares del derecho cualquier extralimitación ilegítima en el ejercicio del mismo, o cuando concurren los supuestos de prohibición, previstos en el artículo 21 de la Constitución.

Por todo ello, es preciso insistir en que el sistema preventivo previsto en el artículo 7.º de la Ley 7/1985 no puede calificarse cabalmente como un régimen de restricciones o limitaciones, que hipotéticamente pudieran estar justificadas constitucionalmente, sino como la exclusión de los extranjeros del reconocimiento del derecho de reunión concebido como libertad pública propia de un Estado de Derecho.

b) Finalmente, cabe añadir sucintamente que esta «restricción-anulación» del derecho de reunión, tal como se configura legalmente para los extranjeros en el artículo 7.º, afecta gravemente a otro derecho fundamental: el derecho a la libertad ideológica reconocido en el artículo 16 de la Constitución, que presenta no sólo una dimensión individual, sino también colectiva.

En efecto, tanto la doctrina como las formulaciones contenidas en las declaraciones y Pactos Internacionales en materia de libertad ideológica y religiosa coinciden en incluir en el contenido esencial de dicho derecho la facultad de — naturaleza instrumental, como ha señalado Hauriou— reunirse como elemento esencial de la dimensión comunitaria del mencionado derecho. Así se desprende del artículo 9.º del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, ratificado por España por Instrumento de 26 de septiembre de 1979, así como del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado, asimismo, por España por Instrumento de 13 de abril de 1977.

En conclusión, por todas las razones alegadas anteriormente y siempre con el mayor respeto a cualquier otra opinión diferente, procede, a juicio de quien tiene el honor de recurrir a ese Alto Tribunal, que se declare la inconstitucionalidad del artículo 7.º de la Ley 7/1985, en cuanto establece un régimen de autorización previa para el ejercicio de un derecho fundamental que no debe sufrir más limitaciones en relación con los extranjeros que los específicamente derivados de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución.

TERCER MOTIVO: Inconstitucionalidad del artículo 8.2 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, por vulneración del artículo 22.4 y 14 en relación con el artículo 13.1, todos ellos del Texto Constitucional.

1. El artículo 8.2 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, establece:

«El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Interior, previo informe del de Asuntos Exteriores, podrá

acordar la suspensión de las actividades de las Asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros, por un plazo no superior a seis meses, cuando atenten gravemente contra la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los españoles.

Este precepto, en consecuencia, faculta a la Autoridad administrativa para suspender las actividades de una Asociación legalmente constituida y formada total o mayoritariamente por extranjeros en los casos tasados que se establecen.

2. El artículo 22 de la Constitución, al que hay que remitirse en este punto por imperativo del artículo 13.1, no distingue entre españoles y extranjeros al reconocer el derecho general de asociación, a diferencia de otros preceptos del Título I, como los artículos 14, 19, 23, 29, 30, 35, etc.

De lo anterior habría que concluir que el derecho de asociación como derecho subjetivo es también predicable de los extranjeros.

3. Por otra parte, el expresado artículo 13.1 de la Constitución indica la necesidad para configurar plenamente el régimen jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros de acudir a los Tratados y a la ley.

Aquella remisión a los Tratados no puede suponer una desnaturalización del derecho fundamental de asociación, reconocido, como se ha visto, a españoles y extranjeros, sino que ha de consistir en restricciones o limitaciones a su ejercicio en aras de la protección de otros intereses o bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

Estas restricciones, por la expresada remisión, se contienen en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo artículo 11.1 expresa:

«Toda persona tiene derecho..., a la libertad de asociación...»

Su núm. 2. determina:

«El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado.»

Por su parte, el artículo 22.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos prevé:

«Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otra...»

El núm. 2 del propio artículo contiene las restricciones al disponer:

«El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias, en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía.»

4. Así pues, ni el artículo 22 de la Constitución ni los

Tratados Internacionales permiten otras restricciones que las expuestas, sin que se autorice una alteración *in peius* o una disminución del régimen de garantías jurídico-constitucionales establecidas para su ejercicio, en este caso concreto la garantía de la atribución con carácter exclusivo al Poder Judicial de suspender las asociaciones legalmente constituidas.

Tampoco hay que olvidar la previsión constitucional recogida en el artículo 53.1, que obliga a la ley, en todo caso, a respetar el contenido esencial para la regulación de los derechos y libertades reconocidos en el Título I.

5. Por otra parte, para resolver la cuestión debatida, debe tenerse en cuenta que el derecho de asociación, entendido en su concepción global, tiene dos aspectos:

En primer lugar, el derecho subjetivo e individual a asociarse, materialización jurídica de la vocación de sociabilidad humana, y, por otro lado, la vertiente colectiva del derecho, es decir, el derecho de la entidad ya constituida a realizar los fines y actividades que le son propias.

El derecho a asociarse de los extranjeros se puede restringir por imperativo del artículo 13.1 de la Constitución y Convenios citados, como se ha dicho, en cuanto a su ejercicio, por las razones y motivos ya referidos.

Sin embargo, en relación al segundo aspecto, es decir, la vertiente colectiva del derecho, hay que decir que la condición jurídica de extranjero o nacional no se reputa solamente de las personas físicas que integran una Asociación, sino también de la entidad o persona jurídica en que se constituye.

Efectivamente, las personas jurídicas, según el artículo 28 del Código Civil, entre las que se encuentran las Asociaciones, gozarán de la nacionalidad española cuando se encuentren domiciliadas en España. Las domiciliadas en el extranjero son, por tanto, las únicas a las que se podría referir el artículo 8.2 de la debatida Ley de Extranjería por tener la condición de Asociaciones Extranjeras.

Así, a una Asociación integrada mayoritaria o exclusivamente por extranjeros y domiciliada en España se le habría de aplicar el régimen íntegro previsto en el artículo 22 de la Constitución, sin contener ninguna discriminación hacia las demás asociaciones nacionales, porque de lo contrario se vulneraría el artículo 14 de la Constitución, como de hecho acontece en el precepto comentado.

Por otra parte, en estas asociaciones, a que alude el artículo 8.2 de la Ley, no debe olvidarse que se integran también ciudadanos españoles, cuyo derecho de asociación no puede, en modo alguno, ser restringido sino con las causas o motivaciones generales admitidas para todos los españoles.

Por consiguiente, el artículo 13.1 de la Ley impugnada infringe los preceptos constitucionales invocados en el presente motivo.

CUARTO MOTIVO: Inconstitucionalidad del artículo 34 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, por vulneración del artículo 53 y de aquellos preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución.

1. El artículo 34 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, sobre

derechos y libertades de los extranjeros en España, establece que:

«Las resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes. *En ningún caso podrá acordarse la suspensión de las resoluciones administrativas adoptadas de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*»

Habida cuenta del tenor literal de este precepto, tanto la obligación que a la Sala correspondiente del Tribunal Constitucional impone el artículo 56.1, inciso 1.º, de su Ley Orgánica reguladora como la facultad que le otorga el inciso 2.º del mismo precepto, quedan derogadas en relación con los recursos de amparo constitucional que puedan interponerse contra las resoluciones administrativas o jurisdiccionales dictadas de amparo de la Ley 7/1985.

El citado artículo 56.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone que:

«La Sala que conozca de un recurso de amparo suspenderá, de oficio o a instancia del recurrente, la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo constitucional cuando la ejecución hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad. Podrá, no obstante, denegar la suspensión cuando de ésta pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.»

Del mismo modo, queda derogada la obligación que el artículo 7.º, núm. 4, de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, impone a la Sala que conozca del recurso Contencioso-Administrativo en ella previsto de suspender el cumplimiento del acto impugnado, salvo que se justificase la existencia de perjuicio grave para el interés general.

2. Esta doble derogación, huelga decirlo, se produce porque el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, Ley posterior a las comentadas, tiene el carácter de Ley Orgánica en virtud de lo dispuesto en su Disposición Final 2.ª (art. 2.2 del Código Civil).

Comoquiera que los extranjeros están legitimados para interponer recurso de amparo constitucional, así como el recurso contencioso-administrativo regulado por el artículo 6.0 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre —una de las vías judiciales procedentes a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución en relación con la Disposición Transitoria 2.ª, párrafo 2.º, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—, éstos se ven privados de la facultad de solicitar y, en su caso, del derecho a obtener del Tribunal Constitucional o Contencioso-Administrativo la suspensión del cumplimiento del acto impugnado.

Esta legitimación de los extranjeros para la interposición de los recursos más arriba mencionados se desprende de la redacción del artículo 46.1 .b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en cuya virtud:

«Están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional:... b) en los casos de los artículos 43 y 44, quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.»

De este precepto no se desprende distinción alguna entre

nacionales y extranjeros a efectos de legitimación.

A mayor abundamiento, el artículo 35 de la Ley 7/1985, de 1 de julio, establece que:

«En todo caso, el extranjero podrá interponer los recursos procedentes en vía administrativa o jurisdiccional...»

Entre estos recursos se encuentran, lógicamente, los que acaban de mencionarse.

3. La Cuestión, ahora, estriba en determinar si la privación al extranjero de su eventual derecho a obtener la suspensión del acto impugnado vulnera el artículo 53.2 de la Constitución Española en cuanto que este precepto dispone que:

«Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.º del Capítulo II ante los Tribunales Ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.»

Simultáneamente, debe plantearse si la privación comentada vulnera, en cada supuesto concreto, cada uno de los preceptos constitucionales susceptibles de amparo por cuya presunta infracción se hubiera interpuesto el recurso.

A este respecto conviene subrayar que el artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional obliga a la Sala competente a suspender la ejecución del acto impugnado cuando la misma «hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad».

En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 15/1982 de 23 de abril, Sala 1.ª, consideraba, al analizar la falta de regulación legal del derecho constitucional a la objeción de conciencia, que:

«Es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal el mandato constitucional puede no tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo contenido, que en el caso presente habría de identificarse con la *suspensión provisional de la incorporación a filas*, pero ese mínimo contenido ha de ser protegido, ya que de otro modo el amparo previsto en el artículo 53.2 de la Constitución carecería de efectividad y *se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional en nuestro ordenamiento jurídico...*»

Continúa considerando dicha sentencia que «para cumplir el mandato constitucional es preciso, por tanto, declarar que el objeto de conciencia tiene derecho a que su incorporación a filas se aplase hasta que se configure el procedimiento que pueda conferir plena realización a su derecho de objeto...».

A la vista de lo expuesto, el artículo 34 de la Ley 7/1985 no puede, por tanto, impedir la suspensión del acto impugnado, por cuanto su cumplimiento puede producir la negación radical del derecho fundamental de que se trate y, consiguientemente, privarle de la máxima garantía constitucional que el artículo 55.2 de la Norma Fundamental le otorga, es decir, la garantía de un amparo efectivo.

En virtud de lo expuesto,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se sirva admitirlo; tener por interpuesta *demanda de recurso de inconstitucionalidad* contra los artículos 7.º, 8.º, 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 3 de julio de 1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, por estimar que en ellos se vulneran los artículos 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 53.2 de la Constitución, así como los preceptos contenidos en los Pactos y Convenios internacionales suscritos y ratificados por España, invocados en el cuerpo de este escrito y que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico de rango constitucional (según el artículo 96 de nuestra Norma Suprema), y deben servir de pauta interpretativa, según el artículo 10.2 del texto constitucional; dar traslado de esta demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Excmo. Sr. Ministro de Justicia, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de dichos preceptos legales al ser infractores de preceptos de la Constitución.

Todo ello por ser de Justicia, que pido en Madrid a tres de octubre de mil novecientos ochenta y cinco.

Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

FRANCISCO GONZALEZ-BUENO LILLO, Secretario General del Defensor del Pueblo, actuando como Secretario de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983,

CERTIFICO:

Que en la reunión de la Junta celebrada el miércoles día 2 de octubre de 1985, estando presentes todos sus miembros, se tomó, entre otros y por unanimidad, el siguiente acuerdo:

«Informar favorablemente en relación con la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7.º, 8.º, 26 y 34 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día 3 de julio de 1985.»

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida, en plenitud, la jurisdicción y competencia para conocer del mismo (artículo 161.1.ª de la CE y arts. 1.2 y 2.1.1.ª de la LOTC), dentro del plazo y con todos los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

El acuerdo de la Junta de Coordinación y Régimen Interior se toma en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 del Reglamento, ya citado, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Madrid, 2 de octubre de 1985.

V.º B.º—El Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —El Secretario, Francisco González-Bueno Lillo.

6. Contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ CORTES, en la condición de Defensor del Pueblo por elección del Congreso de los Diputados y del Senado (nombramiento publicado en el «B.O.E.» de 30 de diciembre de 1982), con domicilio institucional en la ciudad de Madrid, calle Eduardo Dato, núm. 31, Código Postal 28010, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que en ejercicio de la legitimación activa que el Ordenamiento Jurídico vigente me reconoce (según los artículos 182.1 de la CE, 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la que se rige el Alto Tribunal —en adelante LOTC—, y 29 de la LODP), y una vez emitido, el día 6 del mes en curso, el preceptivo informe por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución [en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta del 6 de abril de 1983], como se acredita mediante certificación expedida por el Secretario General de esta institución, que se une a este escrito, interpongo la presente demanda de *recurso de inconstitucionalidad* contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical («B.O.E.» de 8 de agosto). por estimar, sin perjuicio del respeto debido a cualquier otra opinión, que el mismo vulnera el artículo 81.1 de la CE. en relación con los artículos 53.1 y 28 de la misma.

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida en plenitud la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [con arreglo a lo preceptuado en los artículos 161.1 .a) de la CE y 1.2 y 2.1.1.ª de la LOTC], dentro del plazo y cumplidos todos los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

ANTECEDENTES

1. DELIMITACION DEL ALCANCE NORMATIVO DE LA DISPOSICION ADICIONAL TERCERA DE LA LEY ORGANICA 11/1985, DE 2 DE AGOSTO, SOBRE LIBERTAD SINDICAL

La Disposición Adicional tercera de esta Ley Orgánica dispone:

«El derecho reconocido en el apartado d) del núm. 1 del artículo 2.º no podrá ser ejercido en el interior de los establecimientos militares.

A tal efecto se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares.»

En relación a este precepto resulta procedente, a efectos de necesaria sistematización, analizar separadamente el *ámbito subjetivo y material del mismo*.

a) *En cuanto al primero*, es preciso resaltar que, aunque esa disposición no hace referencia expresa a personas o sujetos determinados, sino a ámbitos locacionales, la expresada Disposición Adicional tercera afecta directamente a los siguientes colectivos:

— Personal civil no funcionario contratado laboralmente.

— Trabajadores por cuenta ajena que prestan servicios en establecimientos militares en régimen de subcontratación.

— Personal contratado en régimen de Derecho administrativo.

— Funcionarios civiles con destinos en establecimientos militares.

El número de efectivos civiles al servicio de la institución militar es de unas 42.000 personas. Este número aumenta, no obstante, cuando se adiciona el contingente de efectivos de los Organismos Autónomos militares y el personal de las Bases de utilización conjunta hispano-estadounidenses, alcanzándose la cuantía de 46.000 personas.

En lo que respecta a *sus funciones*, hay que resaltar que dicho personal desempeña sus actividades fundamentalmente en el «apoyo» (Organismos de formación, apoyo al personal, apoyo al material y Administración general), en un porcentaje del 92,2 por 100 del total empleado, correspondiendo el 8,8 por 100 restante al personal adscrito a la «fuerza».

De este personal civil, el 25,2 por 100 está integrado por funcionarios y el 74,8 por 100 por personal no funcionario, perteneciendo, en cuanto a su nivel retributivo, el 33,9 por 100 al nivel 8, de los nueve existentes, y el 25,6 por 100 al nivel 7 (sólo el 1,1 por 100 pertenecen al nivel primario). (Datos recogidos del estudio de don Rafael Bañón Martínez y don Ernesto Carrillo Barroso en la *Revista Administrativa Pública*, núm. 105, págs. 355 a 389.)

Por el contrario, esta Disposición Adicional no se refiere a los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuanto el artículo 1.3 de la mencionada Ley Orgánica especifica:

«Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho (de libertad sindical) los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar.»

Debe tenerse en cuenta que dentro de ese concepto de miembros de las Fuerzas Armadas se ha de incluir tanto los profesionales como aquellos que perteneciendo a esta Institución no revisten ese carácter.

b) *En cuanto al alcance objetivo* de la limitación al derecho de libertad sindical establecida en la Disposición Adicional tercera, cabe deducir que se refiere al derecho a la actividad sindical, puesto que éste es el derecho reconocido en el apartado d) del artículo 2.º, punto 1, al que se remite aquella Disposición Adicional, y en concreto:

1. Se excluye la posibilidad para los trabajadores afiliados a un sindicato de constituir secciones sindicales, celebrar reuniones, recaudar cuotas y distribuir información sindical en el ámbito del establecimiento militar, así como

recibir la que les remita su sindicato.

2. El derecho reconocido por el artículo 9.1.c) de la Ley, referente a la asistencia y acceso a los centros de trabajo de los cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal pertenecientes a las organizaciones sindicales más representativas.

3. Pudiera, asimismo, interpretarse que dentro del concepto de acción sindical prohibida por la Disposición Adicional tercera queda incluido el ejercicio del derecho relativo al canon económico por negociación colectiva y el descuento empresarial de la cuota sindical sobre salarios, por cuanto el desarrollo de estas actividades —cabría entender— implican una actividad sindical desarrollada dentro del establecimiento militar.

4. Por el contrario, y comoquiera que el artículo 2.2.d) de esta Ley Orgánica, que regula el ejercicio de la actividad sindical de las organizaciones sindicales, no es objeto de referencia en la Disposición Adicional tercera, habrá de entenderse que el ejercicio de la actividad sindical, regulado en aquel precepto, no queda prohibido (en concreto, derecho a la negociación colectiva, ejercicio del derecho de huelga, planteamiento de conflictos individuales y colectivos y la presentación de candidaturas para la elección de comités de establecimiento), sin perjuicio de las limitaciones a que la prohibición del derecho a la actividad sindical [art. 2.1 .d)] en el interior de los establecimientos militares pudieran suponer en cuanto al ejercicio de esos derechos.

II. PRECEDENTES LEGISLATIVO, REGLAMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) Precedentes Inmediatos.

1. Estatuto de los Trabajadores.

La relación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de los establecimientos militares (en adelante, PEM) puede considerarse como una relación especial de trabajo, aunque no se halle contenida en el artículo 2.º del Estatuto.

La Disposición Final siete del Estatuto de los Trabajadores establece lo siguiente:

«El Gobierno, en el plazo de tres meses, y a propuesta de los Ministerios de Defensa y Trabajo, regulará la prestación de trabajo del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares, de modo que se incorporen a su texto cuantas normas y disposiciones de la presente Ley sean compatibles con la debida salvaguarda de los intereses de la Defensa Nacional.»

El vicio de posible inconstitucionalidad que la reserva de ley en materia laboral (art. 35.2 de la CE) pudiera plantear en relación con la disposición que ha quedado transcrita quedó resuelto mediante la garantía de confiar al Gobierno la regulación de la materia, estableciendo un plazo de tres meses para su normación y fijando un «standard discernible» («cuantas normas y disposiciones de la presente Ley sean

compatibles para la debida salvaguarda de los intereses de la Defensa Nacional») a que ha de referirse forzosamente la norma remitida.

2. Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regula el trabajo del personal civil no funcionario en los establecimientos militares.

En cumplimiento de la autorización conferida al Gobierno por la transcrita Disposición Final séptima del Estatuto de los Trabajadores, se dictó el Real Decreto de 13 de junio de 1980, cuyo artículo 1,0, párrafo 1, regula bajo su ámbito de aplicación «*las relaciones de trabajo entre el personal laboral al servicio de las Fuerzas Armada y los establecimientos dependientes de la Administración Militar, así como el perteneciente a Organismos Autónomos encuadrados en el Ministerio de Defensa, con la salvedad prevista en la Disposición Adicional segunda*».

La letra b) del mismo artículo considera *establecimientos militares «los centros, cuerpos, unidades, dependencias y organismos análogos de la Administración Militar»*.

Este Real Decreto, que trata, como sabemos, de adaptar el Estatuto de los Trabajadores a esta relación laboral, sin otras singularidades que las impuestas por la salvaguarda de la Defensa Nacional (exposición de motivos del Real Decreto 2205/1980), aborda, entre otras materias, las siguientes:

a) *Los derechos de representación de los trabajadores a través de los correspondientes delegados de personal, comités de establecimiento y Comité General de Trabajadores (arts. 80, 81 y concordantes).*

Estos derechos —cabe resaltar— coinciden en términos generales, aunque salvadas ciertas restricciones, con los reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores a los delegados de personal y miembros del comité de empresa.

Entre estas restricciones cabe subrayar la contenida en el artículo 83.1 del Real Decreto, que dispone textualmente lo siguiente:

«Tanto las facultades atribuidas a los comités de establecimientos como al Comité General de Trabajadores de la Administración Militar quedarán en todo momento subordinadas a la obtención de la necesaria eficacia operativa del establecimiento o servicio de que se trate, y en ningún caso podrán paralizar ni retrasar o entorpecer la ejecución de aquellas decisiones que en función de los intereses o seguridad de la Defensa Nacional considere conveniente adoptar el mando.»

b) *El derecho a la negociación colectiva, con ciertas peculiaridades, que suponen una restricción respecto al contenido de este derecho, regulado en el Estatuto de los Trabajadores.*

c) *El derecho de reunión en asamblea, con la comunicación previa al jefe del establecimiento con setenta y dos horas de antelación, teniendo éste la obligación de comunicar a los convocantes la posibilidad de que la asamblea se celebre o no dentro del recinto de aquél, en función esta posibilidad de la disponibilidad de instalaciones, y muy especialmente de las posibles repercusiones que la misma pueda tener respecto del «régimen de trabajo, disciplina, eficacia militar y buen orden dentro del*

establecimiento».

d) *El derecho de los representantes del PEM a utilizar los locales y el tablón de anuncios* que la jefatura del establecimiento debe facilitarles, en términos similares a como se regula la cuestión en el Estatuto de los Trabajadores.

La diferencias de regulación radican en el procedimiento de solución de las posibles discrepancias, que el Estatuto de los Trabajadores atribuye a la autoridad laboral, mientras que el Real Decreto comentado confía a la Dirección de Servicios de que dependa el establecimiento.

e) En cuanto al alcance y contenido de *los derechos de libre sindicación y huelga*, la Disposición Adicional primera del Real Decreto de 13 de junio de 1980 se remite a «la normativa de específica aplicación a dicho personal» en función del superior interés de la Defensa Nacional.

Sin perjuicio de esta remisión, los artículos 63.2. d) y 86.2 vienen ya a establecer un principio de «neutralización sindical» de los establecimientos militares.

Así, el artículo 63.2.d) considera faltas muy graves «la realización de actividades políticas o sindicales que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares.»

Por su parte, el artículo 86.2 dispone que «ningún tipo de acción que represente, promueva o divulgue, directa o indirectamente, opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales podrá ejercitarse dentro de los recintos militares.»

Cabe resaltar que en estos artículos se utiliza el término «recintos militares», concepto más restringido que el de «establecimientos militares» a que se refiere la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

3. Disposiciones específicas reguladoras del derecho de asociación y libertad sindical.

La Ley de 1 de abril de 1977 sobre regulación del derecho de asociación sindical se remite en su Disposición Adicional segunda, como con posterioridad lo hizo la Disposición Adicional primera del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, ya comentado, a las disposiciones específicas sobre la materia para la regulación «del ejercicio del derecho de asociación sindical por (...) el personal al servicio de la Administración Militar».

En este sentido, el Real Decreto-ley 10/1977, de 8 de febrero, sobre el ejercicio de actividades políticas y sindicales por los componentes de las Fuerzas Armadas (desarrollado por Real Decreto 706/1977, de 1 de abril), prohibió en su artículo 1.º el ejercicio de dichas actividades dentro de «los recintos, establecimientos, buques y aeronaves de las Fuerzas Armadas», determinando en su artículo 7.3 que «el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1.º por funcionarios y personal civil de la Administración Militar se considerará, según las circunstancias o reiteración de los hechos, como falta leve, grave o muy grave de sus reglamentos respectivos».

La legislación específica dictada al amparo de la Disposición Adicional segunda de la Ley de 1 de abril de 1977, ya aludida, fue aprobada por el Real Decreto 500/1978, de 3 de marzo, sobre ejercicio del derecho de asociación del

personal civil al servicio de la Administración Militar.

De esta disposición, y a los efectos que aquí interesan, importa resaltar que las asociaciones de posible constitución habrían de serlo mediante acta fundacional suscrita como mínimo por cien personas; que podían integrar al personal de los tres Ejércitos, siempre que estuvieran integradas por un mismo grupo de los tres siguientes: funcionarios civiles, personal contratado en régimen de Derecho administrativo y personal civil no funcionario de cualquier grupo o categoría laboral; que se prohibía su federación con otras asociaciones, federaciones o confederaciones ajenas a la Administración Militar; sus estatutos debían ser aprobados por el Ministerio de Defensa, pudiendo aquellas asociaciones ser suspendidas o disueltas por resolución de aquel Ministerio, y prohibiéndose, en todo caso, el derecho a la huelga.

Tras la promulgación de la Constitución Española (arts. 7.º, 22 y 28) y la ratificación de los Tratados y Convenios Internacionales sobre la materia, en lo que afecta al tema objeto de estudio, la mayoría de los preceptos del Real Decreto 500/1978 quedaron derogados.

A este respecto, resulta oportuno referirse a las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas por Ley 85/1978, de 28 de diciembre, que, aunque se limita esta norma a definir las obligaciones y derechos de sus miembros (art. 1.º), afectan directamente a la actividad sindical del PEM. al disponer su artículo 182 que «el militar deberá mantener su neutralidad, no participando en actividades políticas o sindicales ni tolerando aquellas que se refieran al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos o sindicales dentro de los recintos militares.»

La interpretación de este precepto habrá de efectuarse a la luz de los artículos 7.º y 28.1 de la CE, así como en conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en particular su sentencia de 8 de abril de 1981, y la reciente normativa recogida en la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985 sobre el ejercicio de la actividad sindical por parte de las organizaciones sindicales [arts. 2.2.d) y concordantes).

4. Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo.

La Disposición Adicional primera del mencionado Decreto estableció:

«Lo dispuesto en el presente Real Decreto-ley en materia de huelgas no es de aplicación al personal civil dependiente de establecimientos militares.»

Interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la referida norma y, entre otras, contra la Disposición Adicional primera mencionada, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 8 de abril de 1981, sentó en su Fundamento Jurídico 25 la siguiente doctrina:

«... no puede confundirse establecimiento militar con Administración Militar.

...no es discutible que el personal sometido a relaciones laborales ligado en virtud de ellas con una empresa pública o

con la Administración ostenta el derecho de huelga (...), sin perjuicio de que en casos concretos pueda entenderse que los servicios que presta ese personal son servicios esenciales, de manera que en tales casos el derecho de huelga pueda quedar limitado en virtud de las medidas de intervención requeridas para su mantenimiento.»

En consecuencia, y en virtud de los fundamentos anteriores, se viene a reconocer al PEM el ejercicio del derecho de huelga, que, como es sabido, forma parte del contenido esencial del derecho de libertad sindical.

B) Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, sobre Libertad Sindical.

Esta Ley Orgánica supone el desarrollo del artículo 28.1 de la CE de 1978, el cual reconoce:

«Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.»

El ámbito subjetivo de la Ley incluye a todos los trabajadores por cuenta ajena, lo sean o no de las Administraciones Públicas. Quedan exceptuados únicamente del ejercicio del derecho los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados de carácter militar, así como los Jueces, Magistrados y Fiscales.

Su artículo 2.º determina el contenido del derecho de libre sindicación, sistematizando este concepto en dos niveles: el contenido de la libre sindicación de los trabajadores, positiva y negativa (art. 2.1), y el de la libertad sindical de las organizaciones sindicales o sindicatos de trabajadores (art. 2.2).

La Ley 11/1985, de 2 de agosto, no obstante, después de fijar el contenido del derecho de libre sindicación en su artículo 2.º, dispone en su Disposición Adicional tercera (como se ha expuesto anteriormente) que el ejercicio del derecho de actividad sindical no podrá ser ejercido en el interior de los establecimientos militares, concepto éste que «habrá de determinarse reglamentariamente».

Para una mejor comprensión del alcance de la Disposición Adicional tercera comentada conviene resaltar que en el *debate parlamentario* de la Ley Orgánica el texto originario de la misma se limitaba a establecer el párrafo primero de la norma ahora vigente.

Fue con ocasión de la intervención del Diputado señor Mir Mayol (véase «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 158, año 1984, Comisión Constitucional, pág. 4950) cuando se introdujo el segundo párrafo con que ahora cuenta la referida Disposición Adicional tercera.

Este Diputado alegaba como fundamento de esta enmienda transaccional: «*El quid de la cuestión* es saber lo que son establecimientos. Nosotros en esta transaccional

decimos que “a tal efecto se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares, porque consideramos que esto es materia reglamentaria, que no tiene por qué estar en esta Ley”.»

Adviértase en esta enmienda que, tras llegar a la conclusión de que la cuestión esencial radica en la fijación del concepto de establecimiento militar, no obstante se delega, con cierta sorpresa, esta determinación a una norma de naturaleza reglamentaria.

Finalmente, es imprescindible constatar que la Ley Orgánica de Libertad Sindical se publica en el «Boletín Oficial del Estado» de 8 de agosto de 1985, una vez dictada la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1985, con ocasión del planteamiento de los recursos previos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento Vasco, por el Gobierno Vasco y por 75 Diputados.

Comoquiera que el artículo 39.1 de la LOTC establece que cuando se declare la inconstitucionalidad de una Ley, además de declarar la nulidad de los preceptos impugnados, podrá el Tribunal, en su caso, declarar la nulidad de aquellos otros de la misma Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia, es obvio que en el presente caso, al declararse por la sentencia la constitucionalidad de los preceptos recurridos, el Tribunal no tuvo posibilidad de analizar la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional tercera de la Ley, que no fue objeto de los referidos recursos.

Corroborando esta consideración, cabe citar el Fundamento Jurídico cuarto de la *sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985, de 24 de mayo*, dictada con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad número 364/1983, al prever:

«... debemos precisar, sin embargo, con carácter previo los siguientes extremos:

En primer lugar, que hemos de circunscribir nuestro juicio a la constitucionalidad de tales preceptos por imperativo del artículo 39.1 de la LOTC, el cual sólo permite, en el caso de que se declare la inconstitucionalidad de alguno de ellos, que pueda extenderse a otros de la misma Ley por vía de conexión o consecuencia.»

Asimismo, el artículo 79.5 de la LOTC establece que el pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse tras la entrada en vigor, con fuerza de ley, del texto impugnado en la vía previa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional tercera de la Ley 11/1985, de 2 de agosto, sobre Libertad Sindical, *procede analizar si el párrafo segundo de esta disposición adolece de vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 de la CE, en cuanto este precepto contiene una reserva de Ley Orgánica para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, en relación con el artículo 53.1 de la misma Norma.*

Prohibido por el párrafo primero de la referida Disposición Adicional tercera el ejercicio de la actividad

sindical en el interior de los establecimientos militares, su párrafo segundo dispone:

«A tal efecto, se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares.»

A los fines de resolver la cuestión planteada, resulta necesario efectuar las siguientes observaciones y consideraciones:

1. Es evidente que la *Disposición Adicional tercera afecta al ejercicio de un derecho fundamental, en particular al recogido en el artículo 28.1 de la CE.*

En consecuencia, resulta de aplicación, a los efectos de su posible desarrollo, no sólo la reserva legal prevista en el artículo 53.1, sino, fundamental y directamente, la reserva de Ley Orgánica consagrada en el artículo 18.1 del Texto Constitucional.

Bien entendido que «el artículo 81.1 de la CE —tal como considera el Fundamento Jurídico sexto de la sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982— se refiere al desarrollo “directo” de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de Ley Orgánica en materias concretas, que, como se ha dicho, convierten a las Cortes en “constituyente permanente”, no puede extremarse con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el Ordenamiento Jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental».

2. Resulta evidente que *toda norma restrictiva o limitativa de un derecho fundamental afecta con mayor fundamento al «desarrollo directo» del mismo.*

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional, en su sentencia de 16 de marzo de 1981 (»B. O. E.» de 14 de abril), considera en su Fundamento Jurídico cuarto lo siguiente:

«Ciertamente cualquier limitación de estas libertades sólo es válida en cuanto hecha por Ley, no ya porque así lo exijan diversos pactos internacionales ratificados por España, sino, sobre todo, porque así lo impone la propia Constitución, que, extremando aún más las garantías, exige para esas leyes limitativas una forma especial e impone al propio legislador una barrera infranqueable (arts. 53 y 81).»

Avalando todas las anteriores consideraciones, la propia Ley Orgánica de Libertad Sindical, en su Disposición Final segunda, otorga el carácter de Ley Orgánica a la norma contenida en su Disposición Adicional tercera.

3. Hechas las apreciaciones precedentes, hay que afirmar que *la naturaleza orgánica de una ley no impide su desarrollo por vía reglamentaria.*

En este sentido, *la sentencia del Tribunal Constitucional 77/1 985, de 27 de junio*, dictada en el recurso previo de inconstitucionalidad núm. 180/1984, considera en su Fundamento Jurídico 14 lo siguiente:

«En cuanto al reproche de inconstitucionalidad basado en la imposibilidad de regular por reglamento materias sobre las cuales versa la reserva de Ley Orgánica del artículo 81 de la

CE, como es la relativa a derechos fundamentales, no es aceptable la argumentación de los recurrentes, porque las peculiaridades de la Ley Orgánica —en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación— en modo alguno justifican el que respecto de este tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo, relaciones que pueden darse en todos aquellos casos en los que la CE reserva a la Ley —a la Ley Orgánica también— la regulación de una materia determinada. La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas de Ley Orgánica presentes en el artículo 81.1 y en otros preceptos de la CE.»

Bien entendido que *el reglamento, en cuanto desarrolla una ley, es una norma complementaria de ésta y no una disposición autosuficiente y soberana; por ello, deberá limitarse a establecer las reglas precisas para la explicación, aclaración y puesta en práctica de los preceptos de la ley, pero no contener mandatos normativos nuevos y —menos o más— restrictivos de los contenidos en el texto legal, tesis mantenida en la sentencia de la Sala de 23 de junio de 1970 del Tribunal Supremo.*

4. En consecuencia, para que un reglamento pueda desarrollar una ley, en este caso orgánica, es necesario que ésta contenga las bases que delimiten con precisión el objeto y alcance de la delegación, es decir, establezca un «“standard” discernible», una directiva normativa precisa y singular, inequívoca en su contenido, y no una cesión formal o en blanco de poder normativo.

El incumplimiento de esta conclusión supondría no una remisión normativa de la ley al reglamento, posiblemente necesaria para desarrollar un concepto de aquélla, sino una clara deslegalización, contraria a la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 14 de la sentencia citada de 24 de junio de 1985, pone de relieve:

«La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el Reglamento es llamado por la Ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas de Ley Orgánica presentes en el artículo 81, núm. 1, y en otros preceptos de la CE, y siempre, como es claro y exigible para cualquier caso de reserva, que la remisión a Reglamento no suponga diferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado, que es el “desarrollo” de un derecho fundamental en el caso que ahora consideramos. Cuando este “desarrollo” lo haya realizado cumplidamente el legislador, como sucede en el presente proyecto de Ley Orgánica, la remisión al Reglamento no será sólo por ello inconstitucional, y hasta ha de decidirse que esa misma remisión resultará en muchos casos debida u obligada por la naturaleza de las cosas, pues no hay Ley en la que se pueda dar entrada a todos los problemas imaginables, muchos de los cuales podrán tener solución particular y derivada en normas reglamentarias.»

El mismo Tribunal, *en su sentencia de 16 de noviembre de 1981*, que declara inconstitucional determinados preceptos de la Ley Vasca sobre centros de contratación de cargas en

transporte terrestre de mercancías, considera en su Fundamento Jurídico 4:

«La Ley se limita a otorgar una habilitación al Gobierno Vasco para que éste determine todos los elementos de una tasa que, como canon por la prestación de un servicio, percibirán el centro de contratación y las oficinas que de él dependan.

Esa habilitación constituye una deslegalización, una simple transferencia al Gobierno de la atribución del Parlamento Vasco para crear tributos (y entre ellos tasas) de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Que la Comunidad Autónoma Vasca posee competencia para la creación de tasas, pese a la redacción restrictiva del artículo 42.b) de su Estatuto, es cuestión que ofrece pocas dudas (...). La competencia debe ser ejercida, sin embargo, conforme a la Constitución y a las Leyes, y la Constitución (arts. 31.3 y 133.2) exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la Ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera sea con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que, aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador. La Ley impugnada, que se limita a hacer una remisión en blanco al correspondiente Reglamento, según antes se señala, no respeta ciertamente esta reserva constitucional.»

Esta misma tesis ha sido sostenida por la *sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de mayo de 1982*, en la que se precisa que, salvo una justificación muy específica que acredite plenamente que las circunstancias de extraordinaria necesidad y urgencia concurrentes legitiman este tipo de norma, los Decretos-leyes no pueden acordar deslegalizaciones «que no afronten directamente la solución de esa necesidad ni la sometan a plazo».

5. En conclusión, ha de afirmarse que la *Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical infringe el artículo 81.1 de la CE, al delegar en el Reglamento la determinación del concepto de «establecimientos militares»*, pues este punto ha de ser objeto de determinación expresa en la propia Ley Orgánica que regula el ejercicio del derecho fundamental, dado que de ello depende que quede afectado el contenido esencial del mismo. En consecuencia, la disposición que analizamos *no es una norma directamente aplicable, sino un precepto deslegalizador*, cuya finalidad radica en la posibilidad de abrir al Reglamento la regulación de materia, que constitucionalmente ha de ser objeto de regulación por Ley Orgánica.

Por ello, y una vez analizada la inconstitucionalidad del párrafo segundo de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, es preciso constatar, finalmente, que la falta de regulación de un elemento esencial en ella, cuya determinación concreta se encomienda a un futuro reglamento, dificulta en este momento un pronunciamiento expreso sobre la posible existencia de un vicio de inconstitucionalidad material en el apartado primero de aquella disposición, al prohibir este apartado el ejercicio de la actividad sindical en el interior de los establecimientos

militares.

Resulta evidente que un concepto amplio del término «establecimientos militares» plantearía fundadas dudas sobre la constitucionalidad de la norma que prohíbe frontalmente el ejercicio del derecho de la actividad sindical en el interior de los establecimientos militares a este colectivo de personal civil.

Y lo anterior, por tres consideraciones:

— El artículo 28.1 de la CE, al posibilitar la limitación o excepción del ejercicio de la libertad sindical a las «Fuerzas Armadas», se refiere a los «miembros» pertenecientes a esta institución, tal y como se deduce, por la vía hermenéutica del artículo 10.2, de los Tratados y Convenios internacionales ratificados sobre la materia y de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, sentencia de 29 de julio de 1985, Fundamento Jurídico 1), y no al personal civil que presta servicios en las Fuerzas Armadas.

— Se podría igualmente analizar si alguna de las prohibiciones que implica el párrafo primero de la Disposición Adicional tercera, como la imposibilidad legal de celebrar reuniones y recibir y transmitir información sindical en el interior de los centros de trabajo, no afectarían al *contenido esencial* del derecho de libertad sindical, reconocido a «todos» en el artículo 28.1 de la CE.

— En todo caso, y aun cuando esa prohibición no afectase al contenido esencial del derecho, sería procedente determinar *si la diferenciación establecida* entre estos trabajadores de las Fuerzas Armadas y el colectivo equivalente de otros Centros, Empresas o los títulos tendría una justificación objetiva, razonable y proporcionada, habida cuenta que en ciertos establecimientos militares el supremo valor de la Defensa Nacional podría no quedar afectado por el reconocimiento de la actividad sindical.

Por el contrario, *una determinación adecuada del término «establecimientos militares» podría justificar o avalar la constitucionalidad de las restricciones impuestas al personal civil por la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica de Libertad Sindical*, al prohibir determinados aspectos del ejercicio de la actividad sindical en el interior del establecimiento, por cuanto en algunos de ellos el valor de la Defensa adquiere una relevancia especial.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha sentado el criterio de que *los derechos fundamentales no son derechos absolutos, sino que pueden estar condicionados, en cuanto a su ejercicio, por el respeto de los derechos de un tercero, así como por la debida consideración de otros bienes o valores constitucionalmente protegidos*.

Así, el *auto núm. 375/1983, de 30 de julio, del Tribunal Constitucional*, dictado con ocasión de un recurso de amparo, considera en su Fundamento Jurídico 2 lo siguiente:

«El derecho fundamental (de libre expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones, reconocido en el artículo 20.1 de la CE) no es, como parece innecesario subrayar, un derecho absoluto o ilimitado, sino que se encuentra sometido a límites específicos (...) y genéricos, explícitos o implícitos...

Todo bien o valor constitucionalmente reconocido puede representar en supuesto de conflicto un límite para Otros

bienes o valores...

No puede caber duda que, dada la importante misión que a las Fuerzas Armadas asigna el artículo 8.1 de la CE, representa un interés de singular relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen configuradas de modo que sean idóneas y eficaces para el cumplimiento de sus altos fines de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y su ordenamiento constitucional...»

En virtud de lo expuesto,

SUPlico AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, con el documento que se acompaña, se sirva admitirlo; tener por interpuesta demanda de recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional tercera, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de fecha 2 de agosto de 1985 («B.O.E.» de 8 de agosto), cuyo texto dispone: «A tal efecto se determinará reglamentariamente lo que haya de entenderse por establecimientos militares», por estimar que el mismo vulnera el contenido del artículo 81.1 de la CE, en relación con los artículos 53.1 y 28 de la misma Norma; dar traslado de esta demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, por conductos de su Presidente, y al Gobierno, por conducto del Excmo. Sr. Ministro de Justicia, y, seguido que sea el procedimiento por sus legales trámites, se digne dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de este precepto legal.

Todo ello por ser de justicia, que pido en Madrid a siete de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco.

Excmo. Sr. D. Joaquín Ruíz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

FRANCISCO GONZALEZ-BUENO LILLO, Secretario General del Defensor del Pueblo, actuando como Secretario de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983,

CERTIFICO:

Que en la reunión de la Junta celebrada el miércoles día 6 de noviembre de 1985, estando presentes todos sus miembros, se tomó, entre otros y por unanimidad, el siguiente acuerdo:

«Informar favorablemente en relación con la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional tercera de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del día 8 de agosto de 1985.»

El presente recurso se interpone ante este Tribunal Constitucional por estarle atribuida en plenitud la jurisdicción y competencia para conocer del mismo [arts. 161.1.a) de la CE y 1.2 y 2.1.1.ª de la LOTC], dentro del plazo y con todos

los requisitos que determinan los artículos 31 a 34, ambos inclusive, de la misma Ley Orgánica.

El acuerdo de la Junta de Coordinación y Régimen Interior se toma en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 del Reglamento, ya citado, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

Madrid, ocho de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco.

V.º B.º—El Defensor del Pueblo, Joaquín Ruíz-Giménez Cortés—El Secretario, Francisco González-Bueno Lillo.

B) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD NO INTERPUESTOS Y QUE DIERON LUGAR A RECOMENDACION O SUGERENCIA

1. Sobre la Ley 1/1985, de 23 de enero, de la Asamblea de Madrid, reguladora del «Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares».

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige esta Institución, cúmpleme notificar a V. E. que mediante escrito de 30 de abril de 1985 (inscrito en nuestro Registro con el núm. 6.189/1985) compareció ante nosotros una comisión encabezada por don Francisco Borrego Arroyo, en su condición de Presidente de la Asociación de Afectados por la Ley 1/1985, de 23 de enero, de esa Comunidad Autónoma, reguladora del «Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares» (en lo sucesivo citada como LCAM 1/1985), solicitando que contra la misma fuera interpuesto recurso de inconstitucionalidad por «estimar que infringe alguno de los derechos fundamentales a que se refiere el Título primero de la Constitución».

Esa solicitud fue debidamente estudiada por imperativo del artículo 15 de la invocada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y, tras la tramitación pertinente en la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, se emitió el preceptivo dictamen que establece el artículo 18.1.b) de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983) y se decidió, con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, no hacer uso de la legitimación activa para la interposición del pretendido recurso de inconstitucionalidad, sin mengua de lo que en su momento resuelva el Tribunal Constitucional, que conoce del problema planteado por el ejercicio de dicho recurso por el número suficiente de Diputados y Senadores de un Grupo Parlamentario, a quienes también compete la expresada legitimación activa, y sin perjuicio igualmente de los demás procedimientos de defensa de derechos humanos fundamentales que establece nuestro ordenamiento jurídico vigente.

Para adoptar ese Acuerdo, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución se ha basado en las siguientes consideraciones:

I. EVALUACION DE LA LCAM 1/1985 EN RELACION CON LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

1. Consideraciones previas.

1.1. La LCAM 1/1985 se sitúa en la línea de las normas legales promulgadas durante los últimos decenios, especialmente la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (textos refundidos por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, citada en los sucesivos como Ley del Suelo) y la Ley 15/1975, sobre «Espacios Naturales Protegidos» (en lo sucesivo, Ley de Espacios Naturales), a las que hay que añadir, de época más reciente, la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, reguladora del Parque Nacional de Doñana, semejante a otras leyes de actualización del régimen jurídico de diversos Parques Regionales.

Es especialmente de notar que ninguna de estas normas legales fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional en el plazo de los tres meses previstos en la Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Alto Tribunal, plazo que venció el día 15 de octubre de 1980, anterior, por consiguiente, a la iniciación de las actividades de esta Institución del Defensor del Pueblo (2 de enero de 1983), y que tampoco se tiene noticia de haberse planteado «cuestión de inconstitucionalidad sobrevenida» respecto de las mismas por los órganos de la Administración de Justicia ordinaria, a quienes compete esa facultad, según el artículo 35 de la expresada Ley Orgánica 2/1979 y de una reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1.2. Por otra parte, nuestra Junta de Coordinación ha tenido en cuenta las normas sobre transferencias de competencias en materia de legislación civil, urbanística y ecológica desde la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, con base a lo prevenido en los artículos 148.1.3.^a y 149.1.8.^a y 23.^a de la Constitución.

En el caso objeto de análisis es patente que la Comunidad Autónoma de Madrid tiene reconocidas funciones legislativas, reglamentarias y de ejecución en materia de ordenación del territorio y urbanismo y está también facultada para establecer normas adicionales de protección sobre el medio ambiente, todo ello según lo previsto en los artículos 26.10 y 27.1 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. La expresada atribución de competencias se concretó aún más con la publicación del Real Decreto 1992/1983, de 20 de julio, relativo a esos trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en las referidas materias de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y normas adicionales de medio ambiente.

Por ello, la LCAM 1/1985 ha de ser analizada en el marco de las predichas normas, aunque siempre dentro de los límites y cumpliendo los requisitos preceptuados en la legislación básica del Estado, como se desprende del tenor literal y del espíritu de los invocados preceptos constitucionales, sin olvidar que el Tribunal Constitucional, principalmente en la sentencia de 4 de octubre de 1982, ha declarado que dichas normas básicas estatales en esa materia

se contienen en la legislación *preconstitucional*, es decir, en lo que al presente caso conciernen la invocada Ley del Suelo de 1976, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y, por analogía, la Ley 9 1/1978, reguladora del Parque Nacional de Doñana, entre otras.

2. La LCAM 1/1985 y el respeto al derecho fundamental de la propiedad privada con función social, que garantiza el artículo 33 de la Constitución.

Aquí radica ciertamente uno de los aspectos más complejos y delicados de la Ley objeto de análisis, desde el momento en que ésta incide de manera notoria en la situación jurídica de las fincas de diversa índole incluidas en el «Parque Regional de la Cuenca del Manzanares».

En efecto, y con referencia a ellas, la LCAM 1/1985 establece un régimen jurídico especial, aunque la explícita y, sin duda, legítima finalidad de garantizar la conservación de dicho espacio geográfico como patrimonio natural dotado de altos valores agrarios, paisajísticos y culturales, en interés general y beneficio de toda la población de la Comunidad Autónoma de Madrid y para garantizar su transmisión a futuras generaciones en el espíritu que revela el artículo 45 de la Constitución.

2.1. Dicho régimen jurídico especial se concreta en los siguientes principales aspectos:

a) Se califican de utilidad pública los terrenos incluidos en el ámbito de la Ley a efectos expropiatorios. y se reconocen derechos de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid en todas las transmisiones de bienes y derechos relativos a dichos terrenos (art. 3.1 y 2).

b) Se prevé la elaboración de un *Plan Rector de Uso y Gestión*, que incluirá las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado (art. 11), y a base del cual se irán realizando ulteriores determinaciones para una o varias de las zonas en que se divide el territorio afectado, a cuyo efecto se dictarán las pertinentes Ordenanzas de uso (art. 12).

c) Ya en la misma Ley se establece una *distribución en siete zonas*, algunas de ellas clasificadas como «suelo no urbanizable especialmente protegido» (art. 13.2), otras con importantes limitaciones o prohibiciones (arts. 17 a 21), y con matices específicos, incluso en las zonas denominadas de transición y en las calificadas «a ordenar por el planeamiento urbanístico», se introducen importantes condicionamientos y cargas.

Sobre esa base, los reclamantes estiman que tales preceptos quebrantan el respeto al derecho fundamental de propiedad privada con función social, garantizado en el predicho artículo 33 de la Constitución democrática de 1978, y a nivel infraconstitucional, por el artículo 348 del vigente Código Civil.

Esta opinión es indudablemente digna de respeto y tiene apoyos en importantes comentarios, aunque otra parte de la doctrina científica acentúa más fuertemente el aspecto de la prioridad del interés general, y, en suma, habrá de definirse sobre ello el Tribunal Constitucional cuando resuelva el recurso ante él presentado por otras personas con legitimación activa para ello.

2.2. Sin embargo, la Junta de Coordinación y Régimen

Interior de esta Institución, no sin respetar, como ya se ha dicho, los criterios discrepantes en esta materia, estimó que no era patente la inconstitucionalidad de los citados preceptos de la LCAM 1/1985, independientemente de la tutela que merezcan los «derechos adquiridos» en vía contencioso-administrativa.

Para adoptar este acuerdo se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Aunque es patente que el artículo 348 del Código Civil define la propiedad como «derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», no es menos notorio que admite esas limitaciones siempre que se establezcan en normas legales. Desde que el Código Civil fue promulgado hasta nuestros días se fue acentuando —en la doctrina científica y en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo— una interpretación armonizadora de ese derecho personal y su inescindible función social, legitimándose así crecientes condicionamientos, cargas y limitaciones, que cristalizaron en numerosas normas legales.

En lo que más directamente concierne al caso planteado por la LCAM 1/1985 importa recordar que, al promulgarse en España nuevas normas de Derecho urbanístico, y especialmente la Ley del Suelo de 1956, relevantes tratadistas en materia jurídico-administrativa pusieron de relieve que se trataba de la cristalización legal de una profunda evolución socioeconómica, con evidente incidencia en el concepto tradicional del derecho de propiedad, no hasta el punto de alterar sustancialmente la definición genérica del mismo contenida en el artículo 348 del Código Civil, pero sí en el de sustituir la regulación jurídica del contenido de ese derecho cuando recae sobre un bien inmueble, tierra o suelo (art. 350 del mismo Código) por otra nueva regulación material en consonancia con la especial estructura de la ordenación urbanística.

Ese criterio es patente en el artículo 76 de dicha Ley del Suelo (texto refundido de 1976, que sigue vigente), según el cual «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

De ello se desprende que esa nueva ordenación jurídica ha asumido la ordenación urbanística como función pública y ha elevado a ese plano lo que el artículo 350 del Código Civil establecía en el plano del Derecho privado.

A esa misma técnica jurídico-pública responde la LCAM 1/1985, aunque acentuando ciertamente las limitaciones y las cargas, lo que en sí mismo no es inconstitucional, siempre que se respete el «contenido esencial» del derecho de propiedad y se otorguen las compensaciones económicas o indemnizaciones pertinentes con arreglo a la legislación básica del Estado, como luego se subraya.

b) Análogo criterio inspira el citado artículo 33 de la Constitución, que incluye el derecho de propiedad privada en su Título primero (sobre derechos y deberes fundamentales de los españoles), aunque no le otorgue la protección jurisdiccional reforzada del recurso de amparo, según el artículo 53.2 de la Constitución, ni lo inserte en la Sección primera del Capítulo II de dicho Título, sino en la Sección 2.ª, además de subrayar (art. 33.2) su función social, que

«delimitará su contenido de acuerdo con las leyes».

De ello se infiere que el derecho de propiedad privada es ciertamente un derecho fundamental, pero que la función social del mismo legitima determinadas limitaciones, cargas y obligaciones siempre que se produzcan en virtud de normas legales y que se respete el «contenido esencial del derecho», según categóricamente determina el artículo 53.1 del texto constitucional.

En consecuencia, la protección del derecho de propiedad privada con función social no se realizará, según nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, por la vía de los recursos de amparo (que sólo afectan a los derechos tipificados entre los arts. 14 y 30, ambos inclusive, de nuestra Norma Suprema), sino por vía de la Administración de Justicia ordinaria (art. 53.1), con invocación, si procediere, del artículo 24 de la Constitución, a tenor de lo que previene la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección de ciertos derechos fundamentales de la persona, y la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, aparte de que en cualquier procedimiento contencioso-administrativo cabe plantear la «cuestión de inconstitucionalidad» (según los arts. 35 y siguientes de esa misma Ley Orgánica).

c) Por otra parte, las limitaciones y otras cargas que la LCAM 1/1985 impone a los propietarios del suelo que resulten afectados son congruentes en sí mismas con lo que determina el artículo 45.2 de la Constitución, que «confía a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales», y con el artículo 128.1.c) y e), según el cual «toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general».

d) Sin embargo, es obvio que una norma como la LCAM 1/1985, dimanante del órgano legislativo de una Comunidad Autónoma, debe respetar lo determinado en las leyes básicas del Estado, tanto en materia de propiedad regulada por la legislación civil estatal (artículo 149.1.8.ª de la Constitución) cuanto en lo relativo a la protección del medio ambiente y utilización de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23.ª), y no es menos indudable que siguen vigentes, como ya se ha dicho, la Ley del Suelo (en su versión de 1976) y la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. La primera de ellas prevé (en su art. 13) que los Planes Parciales de Ordenación pueden contener importantes determinaciones limitativas del uso de la propiedad, y la segunda de dichas normas legales determina también condicionamientos y limitaciones importantes, aunque se garanticen equitativas compensaciones económicas en determinados supuestos.

e) En resumen, no se estima alegable con suficiente fundamento la inconstitucionalidad de esos preceptos de la LCAM 1/1985 que afectan al ejercicio del derecho de propiedad privada en unas u otras de sus dimensiones, siempre que se respete el contenido esencial del mismo, como resulta del ya invocado artículo 53.1 de la Constitución y de abundante Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ad exemplum, sentencias 11,33 y 42 de 1981; 70,80 y 81 de 1982; 3,7,35, 62 y 77 de 1983, y 93 de 1984, entre otras), lo que ha de ser tenido muy en cuenta cuando se desarrolle reglamentariamente y se haga uso de lo dispuesto en el artículo 3.4 de la LCAM 1/1985.

2.3. Atención especial merece igualmente el tema ya indicado de manera incidental de las posibles indemnizaciones a los afectados por la LCAM 1/1985.

La cuestión es de indiscutible alcance, puesto que el artículo 33.3 de la Constitución establece categóricamente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

Desde esta perspectiva entra otra vez en juego el concepto de «contenido esencial del derecho» a la hora de su tutela o protección judicial, según resulta del tan reiterado artículo 53.1 de la Constitución y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente indicada.

A la luz de esos principios y preceptos del ordenamiento jurídico-constitucional habrá de producirse, sin duda, el desarrollo y la aplicación de la LCAM 1/1985, especialmente en lo que concierne a las Zonas A1, A2, B1, B2, B3 y T, descritas en el artículo 13.2 de dicha norma legal como «suelo no urbanizable especialmente protegido», siempre que las limitaciones que impone el artículo 4.º afecten al contenido esencial del derecho de propiedad, pues entonces deben ser objeto de indemnización equitativa, como incluso establece la vigente Ley estatal del Suelo en su artículo 87.

Con ese mismo criterio ha de ser interpretado el artículo 3.3 y 4 de la LCAM 1/1985 en su referencia a la «utilización tradicional y consolidada de los predios». Es obvio que el Plan Rector de Uso y Gestión a que la Ley se refiere, cuando imponga vínculos no compatibles con lo que venía siendo dicha utilización tradicional y consolidada de los terrenos, deberá establecer una indemnización.

Similarmente, si se estima necesaria la expropiación de un bien, debe realizarse con arreglo a la vigente Ley de Expropiación Forzosa, que es de competencia exclusiva del Estado, según consagra el artículo 148.1.8.º y 23.º de la Constitución.

Dado que la LCAM 1/1985 se enmarca en el contexto de todas esas normas y su desarrollo habrá de ser congruente con ellas, no se estima que en sí misma resulte inconstitucional, aunque contenga amplias y graves limitaciones al ejercicio del derecho de la propiedad privada por su función social, pero sin excluir las compensaciones económicas o indemnizaciones que la legislación básica del Estado determina.

A esa luz han de ser cuidadosamente evaluadas las cargas y limitaciones contenidas principalmente en los siguientes puntos de la LCAM 1/1985:

a) En las Zonas de Reserva Natural, respecto a actividades extractivas y de cantería, areneros, etc., y la práctica de la caza (art. 14.2 de la LCAM 1/1985).

b) En las Zonas de Reserva Natural Integral, la realización de edificaciones y construcciones de todo tipo, ya sean de carácter provisional o permanente, con excepción de las obras de conservación de las ya existentes (art. 15.2).

c) En las Zonas de Reserva Natural Educativa, la realización de nuevas edificaciones de carácter permanente, salvo autorización expresa del Patronato (artículo 16.2).

d) En las Zonas del Parque Comarcal Agropecuario, la

prohibición de actividades extractivas, cantería, areneros, etc. (art. 17.4).

e) En las Zonas del Área de Transición, la única autorización de actividades o instalaciones deportivas recreativas y culturales compatibles con la función de protección, que constituye la finalidad primordial del Área (art. 21).

Una interpretación literal o expansiva de estos textos llevaría a deducir que los derechos de propiedad sobre tales zonas quedan gravemente afectados y se produciría una discordancia con lo prevenido en los artículos 85.2, 86.1 y 87.3 de la Ley del Suelo, entre otros, que sigue siendo Ley básica estatal de aplicación ineludible.

Incluso respecto al tema de la caza en determinadas zonas (verbigracia, art. 14.2 de la LCAM 1/1985), la doctrina científica prevalente en materia jurídico-administrativa ha considerado que las restricciones en esta materia implican una justificable técnica regaliana, que supone la eliminación de la virtual titularidad privada, para concentrarla en la Administración, pero sin que ello obste al otorgamiento de concesiones de derechos cinegéticos o particulares (cotos de caza, etc.), y en ese caso, si tales concesiones estuvieran otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAM 1/1985, en la Zona del Parque en que ahora se prohíbe la caza podrían plantearse exigencias indemnizatorias de los particulares afectados.

Ahora bien, hay que insistir en que únicamente serían inconstitucionales tales limitaciones o cargas en la medida en que en su desarrollo y aplicación realmente afectaran al contenido esencial del derecho de propiedad, en cuyo caso deberían ser compensadas económicamente, a la luz de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Constitución y en las demás normas básicas del Estado que continúan vigentes.

En apoyo de este criterio puede invocarse también la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, precisamente en lo que concierne a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la legislación básica del Estado.

En efecto, según la sentencia 69/1982, de 23 de noviembre, «no existiendo una específica legislación básica estatal y posconstitucional sobre protección del medio ambiente, es obligado buscar tales normas básicas en las leyes estatales preconstitucionales. y en concreto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre espacios naturales protegidos, y eventualmente en su Reglamento, publicado por Decreto de 4 de marzo de 1977».

Análoga orientación jurisprudencial se desprende de las sentencias 69/1982, de 23 de noviembre, y 82/1982, de 21 de diciembre, dictadas en recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno contra las Leyes del Parlamento de Cataluña 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de la Ganotxa, y 6/1982, de 6 de mayo, sobre declaración como paraje de interés nacional del Macizo de Pedraforca (Berdegué).

En todos estos casos se refrendan las facultades de las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, pero siempre, repetimos, dentro del respeto a lo establecido en las leyes preconstitucionales sobre esta materia, que esencialmente siguen siendo la Ley del Régimen del Suelo, en su texto refundido de 1976, y la Ley de

Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975.

No se aprecia, pues, inconstitucionalidad en los preceptos de la LCAM 1/1985 analizados, siempre que se interpreten en plena consonancia con los requisitos, limitaciones y compensaciones que las expresadas Leyes básicas del Estado tienen establecidos, entre ellos el derecho a la indemnización de los propietarios cuando el contenido esencial de su derecho quede afectado por alguna de las normas de desarrollo reglamentario o alguno de los actos de aplicación individualizada de la Ley autonómica de que se trata.

3. En torno a la posible incidencia de la LCAM 1/1985 sobre el principio de autonomía local, consagrado en el artículo 140 de la Constitución.

Allegado por los reclamantes que la Ley objeto de análisis quebranta ese principio constitucional de respeto a la autonomía de los Entes Locales, ha de notarse, sin perjuicio de cualquier otra opinión mejor fundada, lo siguiente:

a) Desde el punto de vista histórico-jurídico es un hecho que con anterioridad a la Ley del Suelo de 1956 todo lo relativo a la ordenación urbanística era de competencia municipal.

Sin embargo, dicha Ley otorgó al Estado «la ordenación urbanística de todo el territorio nacional», limitando así las competencias municipales desde el momento en que la autoridad estatal se reservaba la aprobación definitiva de todos los planes.

b) La reforma de dicha Ley del Suelo en 1976 mantuvo esa tendencia tutelar de la actitud municipal por el Estado y refrendó la aprobación definitiva estatal de los planes y la vigilancia de la disciplina urbanística (arts. 35 y siguientes de la Ley del Suelo).

c) Es igualmente notorio que la Constitución de 1978 ha incidido profundamente en esa regulación legislativa con arreglo a lo dispuesto en sus artículos 148 y 149, donde el urbanismo es materia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3.^ª), como también determinados aspectos de la protección del medio ambiente, ya que las Comunidades Autónomas pueden establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23.^ª).

d) Ahora bien, esa distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas concierne a las facultades que el Estado tenía atribuidas según la precedente legislación, sin que se haya visto afectada la situación de los Ayuntamientos en materia urbanística y de medio ambiente, salvo que en tales materias la competencia legal ha pasado del Estado a las Comunidades Autónomas en la medida que acaba de expresarse.

En este aspecto no se estima que lo prevenido en la LCAM 1/1985 afecte al principio constitucional de la autonomía municipal, siempre que se respeten los expresados preceptos constitucionales y lo determinado en los Estatutos de cada Comunidad Autónoma.

II. CUESTIONES CONCERNIENTES AL DESARROLLO REGLAMENTARIO Y A LOS ACTOS DE APLICACION DE LA LCAM 1/1985

De todo lo expuesto se infiere que esta Institución no ha considerado pertinente, por las razones expuestas, ejercitar la legitimación activa que le está atribuida e interponer recurso de inconstitucionalidad contra la LCAM 1/1985, pero que se considera en el deber de mantener contacto con los órganos rectores de la Comunidad Autónoma (en uso de las facultades que le están conferidas por los artículos 28 y 30 de la ya invocada Ley 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige) para someter a su evaluación determinadas cuestiones a la luz de los principios de seguridad jurídica, legalidad e irretroactividad de las normas, en la medida en que afecten al contenido esencial de derechos fundamentales, como el derecho de propiedad dentro de su función social, y a los problemas jurídicos de protección del medio ambiente, consagrados todos ellos en nuestra Constitución y en la legislación básica del Estado.

La correcta interpretación de esos principios constitucionales no sólo evitará infracciones del ordenamiento jurídico vigente, sino que, además, contribuirá al perfeccionamiento técnico de las normas reglamentarias de desarrollo que la propia LCAM 1/1985 prevé, especialmente en los siguientes aspectos:

a) Clarificación sobre la índole consultiva o decisoria de los futuros dictámenes del Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (art. 7.º de la norma legal), así como los recursos pertinentes que puedan entablar las personas afectadas con arreglo al ordenamiento jurídico vigente.

En efecto, en dicho precepto el Patronato se describe como «órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería de Agricultura y Ganadería y que deberá colaborar con ella en la aplicación de esta Ley, prestándole el asesoramiento necesario», y correspondiéndole, según el artículo 9Y, la facultad de informar preceptivamente sobre cualquier clase de actuaciones, trabajos, obras, aprovechamiento, etc., que se pretendan realizar en el ámbito de la Ley. Sin embargo, en otros preceptos de la misma se condicionan determinadas actividades a la «expresa autorización» del Patronato (verbigracia, arts. 14.2. a), b), d), e), h), i) y j); 14.3.a); 15.c); 16.2; 17.3...).

Pudiera apreciarse aquí una antinomia jurídica que, unida a la indeterminación del carácter vinculante o no vinculante de los informes preceptivos del Patronato, puede originar inseguridad jurídica, que importa corregir en el desarrollo reglamentario de la Ley.

b) Alcance de las limitaciones al derecho de propiedad con función social que establece la LCAM 1/1985, en la medida en que afecten al contenido esencial en relación con el artículo 33.3 y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y, en consecuencia, las indemnizaciones o compensaciones económicas, teniendo igualmente en cuenta lo que prescriben las Leyes básicas del contenido esencial del Estado sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

c) Contenido y orientaciones normativas del futuro Plan Rector de Uso y Gestión, así como las Ordenanzas de Uso a que se refiere el artículo 3.º de la LCAM 1/1985, para su plena conformidad con lo dispuesto no sólo en esta misma

Ley, sino también en las reiteradamente señaladas normas legales del Estado.

d) Puesta en práctica del silencio administrativo en lo que concierne a la concesión de las autorizaciones de uso y aprovechamiento de los terrenos emplazados en el Parque Regional a que la LCAM 1/1985 se refiere, por analogía con lo prevenido en el artículo 178.3 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y el Capítulo 5.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1972, de 23 de junio).

Sería justo emplear esa técnica, máxime cuando la LCAM 1/1985 establece un estricto sistema de intervención administrativa o de control preventivo sobre cualquiera de las actuaciones de los afectados [art. 9.c)] y, además, prevé diversas aprobaciones particularizadas respecto a las Zonas de Reserva Natural (art. 14).

Se explica ciertamente que la LCAM 1/1985 trate de ejercitar una fiscalización previa de la actividad que se realice en la Zona del Parque, para que no atente contra los intereses públicos ni infrinja las normas legales reglamentarias que rigen ese espacio geográfico. Ahora bien, dada la extensión del mismo y la densidad de la población en varias de sus zonas, se aprecia una diferencia sustancial respecto a otros parques nacionales o espacios naturales protegidos en España en zonas escasamente pobladas, y por ello sería equitativo que se utilizara dicha técnica jurídico-administrativa del silencio administrativo positivo, preconizada por eminentes juristas, al glosar el artículo 95 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y que se recoge precisamente en el invocado artículo 178.3 de la Ley del Suelo y en su Reglamento, aunque con las cautelas y actualizaciones convenientes.

e) Finalmente, importa también precisar ciertos aspectos del Plan Rector de Uso y Gestión (art. 11 de la LCAM 1/1985), que indudablemente constituye el instrumento básico para la ordenación del territorio y objetivo primordial de esta norma legal. Dicho Plan vinculará todas las utilizaciones de los titulares de derechos en el Parque, y por ello es necesario que en el desarrollo reglamentario se enuncien con la mayor concreción posible los usos posibles del suelo y «no solamente las directrices generales de ordenación y uso del ámbito ordenado», como indica dicho artículo 11.1 de la LCAM 1/1985.

Por fidelidad al artículo 9.3 de la Constitución hay que evitar cualquier excesiva generalidad en esta materia y, en consecuencia, de las facultades discrecionales de los órganos administrativos. En este sentido es importante la doctrina jurisprudencial sentada por la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1980 respecto al Parque Nacional de Doñana, inspirada por el valor de la seguridad jurídica que consagra dicho artículo 9.3 de la Constitución.

Por todo lo expuesto, esta Institución confía en una objetiva consideración de las cuestiones que la LCAM 1/1985 suscita, no sólo para contribuir a su perfeccionamiento técnico y jurídico, sino también para que en el desarrollo reglamentario de la misma se consiga una plena congruencia con los preceptos constitucionales en lo que concierne a la eficaz tutela del contenido esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que caracterizan el Estado social y democrático de Derecho tipificado por nuestra

Constitución.

En espera de poder profundizar, en contacto con los órganos rectores de esa Comunidad Autónoma, la evaluación de las cuestiones indicadas, y agradeciendo en todo caso a y. E. su atenta respuesta, le saluda cordialmente.

Madrid, 24 de julio de 1985.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid.

2. Sobre la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.

Excmo. Sr.:

En ejercicio de la facultad que nos está atribuida por el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, hónrome en someter a la alta consideración de y. E. el acuerdo adoptado por esta Institución respecto a la petición formulada por el Abogado en ejercicio don Luis Roldán Rodríguez, en representación de la Asociación de Aviadores de la República, por escrito del día 6 de noviembre del pasado año 1984 (en la Queja núm. 9.912/1983 de nuestro Registro) y a la presentada por don Francisco García Sacasa y 171 personas más, pertenecientes al extinguido Cuerpo de Carabineros de la República (en escrito del día 8 del pasado mes de enero, Queja núm. 4/1985), convergentes ambas en solicitarnos la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre «reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República» («B.O.E.» de 1 de noviembre del mismo año).

Previo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior [según preceptúa el art. 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta del 6 de abril de 1983] y tras detenido estudio de los datos y argumentos aducidos por los reclamantes, se adoptó la decisión de no hacer uso de la facultad conferida a esta Institución por el artículo 162.1.a) de la Constitución (desarrollado por el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y por el artículo 29 de la expresada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril) y ejercitar, en cambio, la que nos reconoce el artículo 28.2 de nuestra Ley Orgánica, de sugerir al Órgano Legislativo competente o a la Administración las medidas pertinentes a fin de evitar «que el cumplimiento riguroso de una norma pueda provocar una situación injusta o perjudicial para los administrados», como cabría que ocurriese si la impugnada Ley 37/1984, de 12 de octubre (en lo sucesivo, Ley 37/1984), no fuese interpretada de manera flexible y equitativa a la luz de los artículos 1.º y 9.3 del texto constitucional y los artículos 3.º y 4.º del Título Preliminar del Código Civil.

Antes de exponer los antecedentes fácticos y los fundamentos jurídicos necesarios para una objetiva evaluación del complejo problema planteado, importa dejar

constancia del hecho de que actualmente se encuentra en trámite ante la Comisión Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en Estrasburgo, el proceso abierto por la «demanda individual» núm. 10.733/1984, presentada ante dicho Organismo Internacional por la referida Asociación de Aviadores de la República, don Jaime Mata Romau y 212 personas más, al amparo del artículo 25 y siguientes de la Convención Europea de Protección y Salvaguardia de los Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, habiéndose ya formulado el pliego de observaciones del Gobierno Español sobre la admisibilidad y el fundamento de dicho recurso, así como las réplicas de los reclamantes; todo ello con la pretensión de que la referida Comisión Europea y, en su caso, la Corte o Tribunal de Derechos Humanos «ponga fin a la situación de discriminación y violación de derechos humanos que se denuncia, se otorgue y se aplique la amnistía política a los Militares de la República en la misma forma y medida que al resto de los funcionarios del Estado republicano, sin otra excepción que la de la incorporación al servicio activo en las Fuerzas Armadas, se anulen las penas accesorias de las condenas que en su día les fueron impuestas y se restituya a los reclamantes la totalidad de sus derechos civiles, sin hacer distinción alguna entre los que ingresaron en las Fuerzas Armadas antes del 18 de julio de 1936 y quienes lo hicieron después de esa fecha, y que, finalmente, se proporcione a dichos militares de la República equitativa audiencia ante los Tribunales españoles de Justicia».

Igualmente interesa subrayar que si bien cualquier persona individual o colectiva que resulte afectada por una norma legal puede solicitar de la institución del Defensor del Pueblo la interposición del recurso de inconstitucionalidad, a cuyo efecto se encuentra legitimado por el artículo 162.1.a) de la Constitución, es obvio que el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de evaluar los datos y los fundamentos jurídicos o motivos de presunta inconstitucionalidad que puedan exponerle los reclamantes, actúa con plena autonomía e independencia en la decisión de interponer o no el recurso o de hacer uso de las demás facultades que le atribuye la Ley Orgánica por la que se rige.

«El complejo contenido de las leyes penales militares y la amplitud y variedades de los supuestos a que han de ser aplicadas obliga a dictar normas que, sin menoscabo del espíritu de este Real Decreto-ley, armonicen el olvido y la total abolición del delito en que la Amnistía consiste, con las facultades inherentes al Poder Público, que ha de velar en todo momento por la mejor organización y moral militar de las instituciones armadas.»

En esta norma legal, cuyo carácter de norma «preconstitucional» ha de tenerse en cuenta, se concedía Amnistía para los funcionarios civiles y para los funcionarios militares. En relación a estos últimos, se amnistiaban, en concreto, los delitos de rebelión y sedición tipificados en el vigente Código de Justicia Militar, así como los delitos previstos en los derogados Códigos de Justicia Militar y Penal de la Marina de Guerra; pero los funcionarios militares tenían únicamente, de acuerdo con estas disposiciones, el derecho a percibir el haber pasivo que pudiera corresponderles con arreglo al empleo que ostentaran en la fecha en que cometieron el delito amnistiado (art. 8.º del Real Decreto-ley).

Sin embargo, a los funcionarios civiles repuestos en su condición de tales por aplicación de la Amnistía se les reconocía el derecho de reincorporación al servicio, a diferencia, pues, de los funcionarios militares, que quedaban definitivamente apartados de su carrera.

1.2. Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Con posterioridad al Real Decreto-ley antes señalado, se promulgaron una serie de normas que tienden a ampliar y perfeccionar los efectos de la Amnistía concedida, entre ellas la Ley que ahora comentamos.

Sin embargo, el artículo 6.º de esta norma prescribía, persistiendo en la línea de diferenciación entre los funcionarios civiles y los militares antes subrayada, que la Amnistía habría de producir, al personal militar, el único efecto de extinción de la pena principal, así como el reconocimiento de los derechos pasivos correspondientes, a diferencia, pues, de los funcionarios civiles, que se reintegraban al servicio en la plenitud de sus derechos activos y pasivos.

1.3. Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, sobre beneficios a militares que tomaron parte en la Guerra Civil.

En consonancia con las disposiciones anteriores, este Real Decreto-ley determina, únicamente, los haberes pasivos que habrían de concederse al personal militar republicano.

Su artículo 2.º especificaba:

«A este personal se le señalará el haber pasivo tomando en consideración los servicios prestados hasta el 17 de julio de 1936 y el tiempo transcurrido desde el 18 de julio del mismo año hasta la fecha en que hubiera cumplido la edad reglamentaria para el retiro a efectos de trienios.»

Sin embargo, este Real Decreto-ley determinaba que estos haberes se habrían de conceder, exclusivamente, a las siguientes clases:

«Oficiales, Suboficiales y Clases que hubieran consolidado su empleo o hubieran ingresado como alumnos de las Academias Militares con anterioridad al 18 de julio de 1936, pertenecientes a las Fuerzas Armadas o Fuerzas de Orden Público, que tomaron parte en la Guerra Civil» (art. 1.º).

Es decir, aunque la norma comentada se refería únicamente a la fijación de una pensión a los militares de la República, es a partir de este momento cuando se establece la distinción entre dos sectores o grupos de militares, al omitirse el colectivo de los ingresados a partir de 1936. a efectos de la concesión de aquellos beneficios.

1.4. Después de la vigencia de la Constitución se promulga la Ley 10/1980, de 14 de marzo, modificativa del anterior Real Decreto-ley, que especificó el carácter de «profesionalidad» y la aplicación de ese Real Decreto-ley a los que, con anterioridad al 18 de julio de 1936, se hubieran reenganchado en algún Cuerpo militar, pertenecieran en esa fecha a las Fuerzas de Orden Público, fueran miembros del Escuadrón de Escoltas del Presidente de la República o a los alumnos de las Escuelas de Marinería de la Armada (art. único de la Ley).

1.5. Finalmente, se promulga la Ley 37/1984, de 22 de octubre. cuya impugnación se pretende de «reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República».

Esta Ley nace de la remisión «al legislador» que contiene la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional núm. 63/1983, de 20 de julio, y arranca de la intención de superar una doble discriminación:

a) En primer lugar, mejorar el reconocimiento de beneficios (otorgado por las disposiciones anteriores) a los militares de la República en relación con los funcionarios civiles.

A estos militares, que implícitamente se consideran «profesionales» (aunque la ley no emplea este término), es decir, los ingresados con anterioridad al 18 de julio de 1936 (en el mismo sentido que el Real Decreto-ley 6/1978), no se les reconocen únicamente haberes pasivos. sino, fundamentalmente, la condición de «militar retirado», con todo lo que este título implica.

b) En segundo término, tiende a reparar el olvido de que fueron objeto en la anterior normativa los militares ingresados con posterioridad al 18 de julio.

No obstante, a este colectivo, cuyo título jurídico para el reconocimiento de derechos se fundamenta en los «servicios prestados a la República», y no en su carácter de militares profesionales, se le agrupa de manera unitaria, sin hacer distinciones entre sus miembros, a los efectos del reconocimiento de una pensión Vitalicia mínima.

2. Proposiciones de Ley presentadas por diferentes Grupos Parlamentarios tendentes a superar la discriminación inicial reflejada en las Leyes de Amnistía, y en particular en el Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, en relación al colectivo de militares de la República.

Según ya se ha señalado, las normas de Amnistía promulgadas desde 1976 establecían una clara diferenciación entre los funcionarios civiles y los funcionarios militares.

A los primeros se les reconocían todos los derechos activos y pasivos, así como la reincorporación al servicio activo, a diferencia de los segundos, para quienes, de acuerdo con el Real Decreto-ley 6/1978, la Amnistía sólo suponía un reconocimiento de su condición a efecto de haberes pasivos, no conteniendo, por otra parte, referencia alguna al colectivo de militares ingresados a partir del 18 de julio de 1936.

Para evitar o disminuir los efectos de la discriminación anterior, en las Cortes Generales surgieron las siguientes iniciativas:

2.1. Proposición de Ley de 29 de diciembre de 1978, formulada por el Grupo Parlamentario «Progresista y Socialista Independiente», que no llegó a tener virtualidad por la disolución de las Cámaras.

2.2. Proposición de Ley presentada, en junio de 1980, por los Grupos Parlamentarios «Centrista», «Socialistas de Cataluña», «Socialistas Vascos», «Comunista», «Minoría Catalana» y «Andalucista», que llevaba como rúbrica «Para la superación de la discriminación en el trato que reciben por la Ley 46/1977, de 15 de octubre, los militares y los

funcionarios civiles comprendidos en ella, con perjuicio de los primeros».

La Proposición de referencia fue retirada en 1981 a solicitud del Gobierno de la Nación.

2.3. El Grupo «Socialistas del Congreso», con fecha 29 de junio de 1983, presentó una nueva Proposición de Ley en los mismos términos que la anterior y que dio lugar, a través del correspondiente trámite parlamentario y con sustanciales modificaciones, al texto definitivo de la Ley 37/1984.

Esa Proposición de Ley (publicada el 18 de julio de 1983 en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales») establecía, en la versión original de la exposición de motivos, lo siguiente:

«La definición del militar profesional republicano que preceptúa el Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, requiere, por lo demás, la adecuada modulación que supera el criterio, previsiblemente inconstitucional, de que sea la fecha de 18 de julio de 1936 la que determine la condición de militar profesional beneficiario de las medidas dispuestas, estableciéndose como nuevo criterio para determinar la profesionalidad el más objetivo de haber ingresado con carácter definitivo en las Fuerzas Armadas de la República y haber recibido los empleos con carácter efectivo.»

2.4. Como dato significativo a tener en cuenta, se debe resaltar que el Parlamento de Cataluña aprobó el 12 de noviembre de 1982 la Resolución 68/1 («Boletín Oficial del Parlamento», núm. 106, de 22 de noviembre de 1982). en la que se contenía una Proposición de Ley que afirmaba que la legislación promulgada por el Estado no había solucionado «el trato discriminatorio de que son objeto las personas que participaron o fueron víctimas de la Guerra Civil», por lo que instaba a la eliminación de tales diferencias.

3. Informes emitidos por órganos consultivos del Estado.

Aun con su carácter consultivo, es sin duda conveniente considerar los informes que emitieron, en su día, la Dirección General de lo Contencioso del Estado y la Comisión Interministerial creada al efecto, tanto por su valor intrínseco como por su carácter demostrativo del planteamiento dado a este problema, en una etapa de su evolución.

3.1. Informe de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

a) Antecedentes.

El Ministro de Defensa, ante un expediente incoado en su Departamento, a instancia de la Asociación de Aviadores de la República solicitó, en consulta a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, un informe referente a la situación de los militares y aviadores de la República, con especial referencia a aquellos a quienes les fueron reconocidos sus empleos con posterioridad al 18 de julio de 1936.

Este informe-dictamen fue emitido y comunicado, con fecha 23 de noviembre de 1982, al Ministerio consultante, abordándose en él cada una de las pretensiones formuladas por la Asociación de Aviadores de la República.

Debe tenerse en cuenta que al elaborarse ese documento estaba en vigor el Real Decreto-ley 6/1978, sobre beneficios a los militares de la República, con los problemas que su aplicación planteaba, en cuanto a la doble discriminación antes referida, entre los funcionarios militares y los civiles y de los propios funcionarios militares entre sí en virtud de una fecha, la del 18 de julio de 1936.

b) *Contenido del informe.*

Los Militares de la República solicitaban la ampliación del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, a los militares ingresados en el Ejército a partir del 18 de julio, porque lo contrario, según sus alegaciones, infringiría el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Ante esta alegación, dicha Dirección General entendió que por la simple aplicación de la Constitución no pueden considerarse y reconocerse los derechos otorgados por normas jurídicas promulgadas por el Gobierno de la República con posterioridad al 18 de julio de 1936. También en este caso es el legislador ordinario quien mediante la promulgación de normas de Amnistía debe otorgar eficacia a los nombramientos conferidos con posterioridad a la mencionada fecha.

No obstante, dicho Centro consultivo sienta el criterio de que la ruptura del ordenamiento jurídico producida por la Guerra Civil no ha de ser considerada como base de razonamiento aplicable a la legislación sobre Amnistía, que se apoya tácitamente en la finalidad de buscar el mismo resultado para determinados supuestos, que pretendían las normas republicanas.

Por ello, la Dirección General de lo Contencioso entendió que en las posibles modificaciones legislativas a adoptar sobre esta cuestión no se debía partir de la fecha del 18 de julio de 1936 como elemento diferenciador, sino de la naturaleza, profesional o no, del nombramiento.

3.2. *Propuesta que formuló al Gobierno de la Comisión Interministerial creada por Real Decreto 2013/83, de 13 de julio («B.O.E.» del día 30).*

a) *Antecedentes.*

La Comisión Interministerial, nombrada con objeto de estudiar la situación de este colectivo de Militares de la República y elevar al Gobierno las recomendaciones oportunas, culminó su trabajo el día 7 de febrero de 1984, partiendo, también como base de su estudio, de la realidad normativa existente y, en particular, del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, que, según se ha visto, contenía una definición del militar profesional, limitada a quienes ingresaron en las Fuerzas Armadas con anterioridad a la fecha del 18 de julio.

b) *Contenido del informe.*

La conclusión más importante de este informe fue precisamente el concepto que formulaba sobre el carácter de «militar profesional».

En el informe se precisa que tienen ese carácter los

Militares ingresados como Alumnos de las Academias que hubieran consolidado su empleo con anterioridad al 18 de julio de 1936, siempre que hubieran tomado parte en la Guerra Civil, así como los Militares que hubieran ingresado con posterioridad a esa fecha y con anterioridad al 1 de abril de 1939 con carácter definitivo en las Fuerzas Armadas de la República, siempre que se les hubiesen reconocido sus empleos con carácter efectivo.

En consecuencia, se sugiere la reforma de las normas vigentes sobre Amnistía, con inclusión de este nuevo concepto de militar, a los efectos del reconocimiento de los beneficios pertinentes.

4. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Por la misión encomendada al Tribunal Constitucional y por la naturaleza de la petición de recurso de inconstitucionalidad planteada a esta institución, adquiere especial importancia un estudio detenido de las sentencias dictadas por ese Alto Tribunal.

Importa resumir, por la directa conexión con el problema analizado, las siguientes resoluciones:

4.1. *Sentencia 28/1982, de 26 de mayo («B.O.E.», núm. 137. de 9 de junio).*

a) *Antecedentes.*

Recayó en el recurso de amparo núm. 403/1981, promovido por don Juan Bautista Santaella Macías, contra resoluciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que no le reconocía el carácter profesional al recurrente, quien, ingresado como voluntario en el Ejército en septiembre de 1936 y ascendido a Cabo en junio de 1938 (empleo que ostentó hasta pasar exiliado a Francia al final de la Guerra Civil), había solicitado del Ministerio de Defensa el reconocimiento de cuantos derechos pudieran corresponderle, de acuerdo con el Real Decreto-ley 6/1978. invocando, a tal efecto, el Decreto de 26 de agosto de 1936 del Gobierno de la República.

b) *Fundamentos jurídicos de la sentencia.*

La cuestión principal, pues, se centraba en atribuir o no efectos a unos nombramientos conferidos a partir del inicio de la Guerra Civil, tomando en consideración, por otra parte, que el Real Decreto-ley 6/1978 no contenía ninguna alusión en relación al personal militar ingresado con posterioridad a esta fecha.

Ante esta cardinal cuestión, el Tribunal Constitucional en la sentencia de referencia hace el siguiente importante pronunciamiento:

«Que tales Decretos (los del 36) fuesen válidos conforme al ordenamiento vigente para el momento de su promulgación es, a reserva de un examen más minucioso, cosa cierta o, en todo caso, alto probable. Esta constatación no permite por sí sola, sin embargo, atribuirles eficacia. Condición necesaria de ésta no es sólo la validez, sino también la vigencia y los Decretos en cuestión no la tuvieron nunca en el territorio dominado por quienes se habían alzado en armas contra las instituciones republicanas cuya legitimidad negaban. Al

término de la Guerra Civil, cuya proyección jurídica es la ruptura del ordenamiento, se integraron en éste, como únicas normas válidas, las que efectivamente habían tenido vigencia en el territorio sustraído a la acción del poder republicano, a cuyas disposiciones no se les otorgó otra consideración que las de puro jacto...»

Tras ese pronunciamiento, el Tribunal Constitucional afirma:

«La atribución de consecuencias jurídicas determinadas a supuestos de hechos no contemplados por las normas vigentes no puede alcanzarse nunca a través del uso de los medios de que la Administración o la Jurisdicción disponen para la aplicación del Derecho, porque no es un problema de *lege lata*, sino de *lege ferenda*. Sólo el legislador, mediante la promulgación de nuevas normas, puede, si no devolver validez y vigencia a normas inexistentes como tales, sí obtener el mismo resultado que aquellas persiguieron.»

Finalmente, la sentencia declara:

«La lesión a lo que él (el promovente del recurso) considera exigencia de la igualdad sólo sería imputable si existiese en la legislación sobre Amnistía, que no ha sido cuestionada en el presente recurso, pues esta legislación sí debe ajustarse a los principios constitucionales y, entre ellos, al principio de igualdad.»

4.2. Sentencia 63/1983, de 20 de julio «B.O.E.» de 9 de agosto).

A) Antecedentes.

a) Esta sentencia recayó en el recurso de amparo núm. 500/1982, promovido precisamente por la Asociación de Aviadores de la República y 213 personas más y dirigido contra la presunta denegación por silencio a la petición que habían formulado al Consejo de Ministros a los fines de que se adoptaran por el Gobierno medidas tendentes a evitar la discriminación de los militares de la República con arreglo a las leyes de Amnistía vigentes. Con anterioridad, la misma Asociación había formulado recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, resuelto por la sentencia de 2 de diciembre de 1982 declarando la incompetencia de dicha Jurisdicción para conocer el fondo del asunto.

b) La argumentación básica del recurso de amparo constitucional partía, como se ha dicho, de la existencia de la discriminación de los Militares de la República con relación a los funcionarios civiles, dado que a los primeros se les habían reconocido haberes pasivos, a diferencia de los segundos; poniéndose también de relieve que no se había reconocido beneficio alguno a los Militares ingresados a partir de la fecha del 18 de julio.

B) Fundamentos jurídicos.

Esta sentencia, sin duda importante para la reflexión ulterior, estableció una pauta de interpretación constitucional, en la que ha buscado inspiración el legislador al promulgar la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sentando los siguientes

criterios:

a) Analiza el concepto de Amnistía, subrayando que no es únicamente un instituto fundado en la *dementia principis* y un ejercicio de derecho de gracia. que comporta una extinción de la pena o del delito, sino que se refiere fundamentalmente a una derogación retroactiva de unas normas y de los efectos inherentes a las mismas. En suma, la Amnistía, por ello, entraña una razón de justicia como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho anterior. No obstante, esta derogación retroactiva tenderá a reconstruir la situación anterior, pero no perderá este carácter la Amnistía porque el efecto reintegrador sea más limitado, es decir, tenga menor intensidad.

b) Respecto al problema de la distinción de los militares de la República, en relación con el tratamiento otorgado a los funcionarios civiles, tras afirmar que la Amnistía ha de conciliarse con el principio de igualdad, determina que entre la función pública civil y la integrada en las Fuerzas Armadas concurren elementos diferenciadores que podrán reclamar modelos distintos en algunos de los efectos reintegradores, propios de la legislación de Amnistía. Esa diferenciación se refiere, esencialmente, a la reincorporación al servicio activo, que no ha de alcanzar al funcionario militar (y que los recurrentes no reclamaban); pero en lo demás, este funcionario ha de tener igual tratamiento que el otorgado al funcionario civil.

En cuanto al aspecto referente a que los militares ingresados con posterioridad al 18 de julio de 1936 no se encontraban recogidos en el Real Decreto-ley 6/1978. el Tribunal Constitucional pone de relieve:

«Sólo el legislador podrá, mediante la promulgación de nuevas normas, conferir efectos a los nombramientos obtenidos al amparo de unas disposiciones que no se han integrado en el ordenamiento jurídico, y esto dentro de lo que el legislador, en una consideración de los variados supuestos de guerra, estime cuáles son los que reúnen unas condiciones que los equiparen a los militares ingresados en las Fuerzas Armadas con anterioridad a la Guerra Civil.»

Sobre la base de esos pronunciamientos (qué se diferían de la normativa entonces vigente, por cuanto esta sentencia, entre otros aspectos, reconoce al militar los mismos derechos que al civil, con las excepciones apuntadas), el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo promovido por la Asociación de Aviadores de la República.

Interesa no olvidar que el núcleo fundamental de la pretensión en ese recurso era la queja de dicha Asociación por no haber hecho uso el Gobierno de la iniciativa legislativa correspondiente a los fines de superar la discriminación del funcionario militar amnistiado respecto al civil.

El Tribunal Constitucional, de acuerdo con las prescripciones de su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, sólo podía denegar el otorgar el amparo, y en este último caso tenía que declarar, según el artículo 55.1 de dicha Ley, la nulidad de la decisión, acto o resolución que impidió el pleno ejercicio del derecho protegido. En consecuencia, después de sentar las expresadas directrices al legislador, entendió que había de ser éste quien, desde el principio de igualdad, desarrollara esos aspectos.

Así manifiesta:

«La solución no puede venir ni por el camino de invalidar las normas ni por el de extender el régimen de los funcionarios civiles a los militares, porque, en esta extensión, faltaría la precisión del ámbito personal de los favorecidos por la norma y la definición de los efectos de la Amnistía, de modo que sólo el legislador desde la igualdad podrá integrar el derecho que permita la aplicación en cada caso de la Amnistía.»

Para actuar en esa dirección, el legislador promulgó la Ley 37/1984, de 22 de octubre, objeto del presente análisis.

II. ARGUMENTOS JURIDICOS EXPUESTOS POR LAS PERSONAS RECLAMANTES EN APOYO DE LOS MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ARTICULAN CONTRA LA LEY ORGANICA 37/1984, DE 22 DE OCTUBRE.

1. Asociación de Aviadores de la República.

Esta Asociación fundamenta su pretensión en las siguientes alegaciones:

1.1. Infracción del artículo 14 de la Constitución.

A) La Ley 37/1984 dedica su Título primero a los Militares ingresados en las Fuerzas Armadas con anterioridad al 18 de julio de 1936 (Militares a los que ya se refería, pero con efectos más restringidos, el art. 1 del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, y art. único de la Ley 10/1980, de 14 de marzo), a los que reconoce la situación de militar retirado, con los derechos y obligaciones inherentes a esta condición (art. 2º).

Sin embargo, esta Ley no concede el mismo derecho a aquellos Militares que también ingresaron como profesionales (entre ellos, los Jefes, Oficiales, Suboficiales y Clases de Tropas del Arma de Aviación de la República) en las Fuerzas Armadas después de la mencionada fecha del 18 de julio, pues sólo se les reconoce (art. 5º) «los servicios prestados a la República» con «las distinciones que reglamentariamente se determinan», y el cobro de una mínima jubilación, y las prestaciones médico-farmacéuticas y servicios sociales del régimen general de la Seguridad Social.

Este tratamiento legal entraña, según los reclamantes, una doble discriminación:

a) En relación con los funcionarios civiles, a quienes se les reconocen todos los títulos, nombramientos y empleos conferidos entre el 18 de julio de 1936 y el 1 de abril de 1939, considerando, pues, eficaces las disposiciones dictadas por la República.

b) En relación con los funcionarios militares ingresados con anterioridad a la fecha del 18 de julio.

Esta Asociación entiende que, con posterioridad al inicio de la Guerra Civil, existió la cualidad de militar profesional, por lo que esa diferenciación, en razón a una fecha, ha de carecer de virtualidad y es, además, manifiestamente inconstitucional por infracción del artículo 14 de nuestra Norma suprema.

B) Respecto al punto básico de la profesionalidad militar con posterioridad al 18 de julio, se argumenta lo siguiente:

a) Sobre la profesionalidad del Arma de Aviación de la República se pone de relieve que en ella, por su necesaria especialización, los empleos militares no fueron concedidos desde el inicio de la Guerra Civil con carácter provisional y «en campaña», sino definitivamente.

En este sentido alegan que las normas dictadas por la República revelan dicho carácter de profesionalidad; así, el Decreto de 13 de octubre de 1936 y, en general, las distintas Ordenes de regulación de los cursos a los empleos militares y convocatorias de los mismos (entre ellas, Orden del Ministerio de Marina y Aire de 4 de diciembre de 1936).

Por otra parte, se aduce que el Arma de Aviación fue creada definitivamente después del inicio de la Guerra Civil, en concreto por un Decreto de 14 de mayo de 1937 («Gaceta de la República», núm. 136, de 16 de mayo); pero esta organización estaba prevista desde antes del inicio de la contienda, en mayo de 1937, y el Gobierno de la República no hizo sino completar lo determinado en la Disposición Transitoria segunda de la Ley de 12 de septiembre de 1932, que preveía la necesidad de la organización del Arma de Aviación por el Gobierno, conforme a las necesidades de la Defensa Nacional.

En este aspecto concreto se manifiesta, finalmente, que en este Arma se constituyeron Cuerpos y Escalas únicas, confeccionándose unos escalafones profesionales en los que se fusionaron por empleo todos los funcionarios militares, sin hacer distinciones en cuanto a la fecha de iniciación de la Guerra Civil.

b) Sobre la profesionalidad del personal que, hallándose en situación de retirado o reserva, se incorporó voluntariamente al servicio activo, iniciada la Guerra Civil, al amparo de lo dispuesto en los Decretos de 20 de julio y 17 de agosto de 1936, se recalca que por este último se concedió a ese personal el reingreso en el Ejército, con un empleo más del que se ostentaba el 17 de julio de 1936, así como el derecho a continuar prestando servicios una vez finalizada la contienda civil.

Posteriormente, la Orden de 18 de noviembre de 1937 («Diario Oficial», núm. 293, de 7 de diciembre) dispuso que estos militares se incorporarían a las Escalas generales de sus Armadas y Cuerpos.

c) Sobre la profesionalidad del personal reenganchado se alega que la Ley 10/1980, de 14 de marzo, especifica que son profesionales, a efectos de la aplicación del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, aquellos que con anterioridad al 18 de julio se hubieran reenganchado en algún Cuerpo militar.

Basándose en ello destacan que existen algunas clases del Ejército, ingresadas como voluntarios antes del 18 de julio de 1936, que antes de esa fecha tenían solicitado el reenganche en filas, pero que no se les reconoció, sin culpa suya, esta situación hasta después de dicha fecha, por lo que también habría de reconocérsele profesionalidad.

d) En relación a otros colectivos, a los que también se alude en el escrito presentado por la Asociación de Aviadores de la República, están los empleados de Tenientes en campaña, obtenidos en las Escuelas Populares de Guerra del Ejército de Tierra.

Estos empleos, que tuvieron un carácter de compromiso

militar en servicio voluntariamente contraído, durante el tiempo de duración de la contienda, fueron regulados por diversas disposiciones de la República, entre las que se mencionan la Orden de 8 de marzo de 1937, del Ministerio de Guerra, así como el propio Reglamento de las Escuelas Populares de 3 de enero de 1938.

El Decreto de 13 de febrero de 1937 («D.O. del Ministerio de la Guerra», núm. 39, de 15 de febrero) concedió a estos Oficiales el derecho a integrarse, de manera definitiva, en las Escalas Activas del Ejército, al concluir la campaña, si tras el examen de su actuación o conducta se les reconocía su aptitud por el Ministerio de la Guerra.

e) Finalmente, se hace referencia al personal encuadrado en las Milicias Populares, que también fue objetos de regulación, en cuanto a sus empleos, por diversas disposiciones de la República (entre ellas, Decreto de 26 de agosto de 1936, de 28 de septiembre del mismo año y 13 de febrero de 1937), normas que configuraban estos empleos con carácter provisional, habiendo de consolidarse a la terminación de la guerra, una vez acreditada la correspondiente aptitud, así como la buena conducta política y social del promovente.

1.2. Infracción del artículo 9.º de la Constitución. La Asociación de Aviadores de la República, después de fundamentar su pretensión de recurso de inconstitucionalidad en el artículo 14 de la Constitución, alega infracción del artículo 9.3 de la misma Norma Suprema en relación con el principio básico de «interdicción de la arbitrariedad», que en ese precepto se consagra, y resultaría quebrantado por la Ley 37/1984 según las siguientes consideraciones:

a) Con carácter general, las normas de Amnistía tienen la misión específica de restablecer derechos que habían perdido eficacia por la legislación del Régimen u ordenamiento anterior.

Por consiguiente, para reconocer derechos a los militares de la República, no se puede prescindir de los beneficios que tuvieron reconocidos en el pasado, lo cual exige aplicar las disposiciones o normas que los hicieron nacer.

Sin embargo, el legislador ha hecho caso omiso de la legislación de la República a partir del inicio de la Guerra Civil.

b) El legislador, por otra parte, ha prescindido totalmente del dictamen emitido por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, así como el Informe y propuesta formulados por la Comisión Interministerial, creada por Real Decreto 201 3/1983, de 13 de julio («B.O.E.» de 30 de julio).

c) El legislador, de igual manera, se ha apartado de las directrices sentadas por la sentencia de 20 de julio de 1983, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en cuyo Fundamento Jurídico 4.º se declaró que sólo el legislador podría solucionar, dentro de una consideración de los variados supuestos de guerra, el problema de los militares ingresados en las Fuerzas Armadas de la República con posterioridad al 18 de julio de 1936, respetando, en materia de amnistía, el principio de igualdad, y es patente, según los reclamantes, que esas directrices del más Alto Tribunal se han infringido, dado que en el Título II de la Ley 37/1984 no se ha reconocido a ningún colectivo de los ingresados con

posterioridad al 18 de julio el carácter de profesionalidad.

1.3. Infracción del artículo 24 de la Constitución. Finalmente, se alega la indefensión jurídica de esos militares de la República a la luz de las previsiones del artículo 24 de la Constitución, garantizador del derecho fundamental de toda persona a obtener tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses, puesto que no han conseguido una resolución judicial favorable en la vía previa de la Administración Ordinaria de Justicia ni en la del propio Tribunal Constitucional, por lo que se han visto obligados a recurrir a la Comisión Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo.

2. Instituto de Carabineros.

En el escrito remitido por don Francisco García Sacasa y 171 personas más se invoca, únicamente, como motivo de inconstitucionalidad la infracción del artículo 14 de la Constitución.

En el mismo sentido, antes señalado, se pone de relieve que la simple accidentalidad de una fecha, la del 18 de julio de 1936, no puede servir como criterio diferenciador entre unos y otros profesionales. El concepto de profesionalidad, según esta versión, se ha de deducir del nombramiento original realizado por el Gobierno de la República.

Desarrollando este aspecto se argumenta que, en cumplimiento del Decreto de 23 de septiembre de 1936 («Gaceta», núm. 268), se acordó, por Orden Ministerial del Departamento de Hacienda de 27 de septiembre de 1936 («Gaceta», núm. 272, de 28 del mismo mes), la convocatoria para ingresar en el referido Cuerpo de Carabineros, con unas condiciones específicas, semejantes a las de los ingresos antes del 18 de julio.

En efecto, el artículo 4.º de esta Orden preceptuó:

«Los que resultaren aprobados en el reconocimiento y examen serán propuestos por la Comisión de Reclutamiento para que sean nombrados definitivamente Carabineros por este Ministerio y destinados a la Unidad que se les designe para ser filiados.»

En consecuencia, las personas nombradas de acuerdo con las previsiones de esta Orden alcanzaron definitivamente la condición de Carabineros, porque reunían las condiciones y requisitos prescritos y porque fueron nombrados por la Autoridad competente del Gobierno de la República.

Dichas condiciones no se alegan por los reclamantes respecto a otro colectivo de Carabineros que ingresaron en ese Cuerpo al amparo de la Orden Ministerial de 25 de febrero de 1937 («Gaceta», del día 27 del mismo mes), sin duda porque en su artículo 9.º se especificaba que los que resultaran admitidos en virtud de esa convocatoria serían incorporados al Centro de Movilización correspondiente, reconociéndoseles compromiso por el tiempo que durara la «campaña», aunque verosimilmente hubieran podido ser luego integrados de forma definitiva en dicho Cuerpo concludida la contienda, y siendo de notar que ese Instituto dependió siempre del Ministerio de Hacienda en tiempos de paz.

III. EVALUACION DE LOS MOTIVOS ADUCIDOS POR LOS RECLAMANTES SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 37/1984, DE 22 DE OCTUBRE.

1. Consideraciones previas.

1.1. Antes de entrar en el examen de dichos motivos, es justo reconocer la seriedad de los mismos, así como los aspectos problemáticos que suscita la expresada norma legal, sobre todo en lo que concierne a la doble diferenciación que en la misma se establece: por una parte, entre los funcionarios civiles y los militares y Fuerzas de Seguridad y Carabineros del Gobierno de la República, a los que se aplicaron las diferentes normas de amnistía a partir de 1977, y, por otro, entre los militares ingresados en las Fuerzas Armadas con anterioridad al 18 de julio de 1936 y los que ingresaron después de esa fecha.

Es un dato innegable que en ambos casos ha habido tratamientos diferenciados, lo que exige un ponderado análisis sobre la existencia o no de razones objetivas para esa diversidad de regulación jurídica en la aplicación de las normas reguladoras de la amnistía, problema éste que si resulta más favorablemente resuelto en la Ley 37/1984, en lo que afecta a las diferencias entre los funcionarios civiles y los militares, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República ingresados con anterioridad al referido 18 de julio, se agudiza en el contraste entre esas mismas categorías que tuvieron acceso a sus diferentes Cuerpos con posterioridad a dicha fecha, puesto que mientras a los incorporados antes del comienzo de la Guerra Civil se les otorgan ahora todos los derechos del «reiterado», en cambio a los que comenzaron su actuación ya en plena contienda solamente se les reconocen «los servicios prestados a la República» y determinadas ayudas o prestaciones de carácter económico, confiando al desarrollo reglamentario la determinación de beneficios complementarios.

1.2. Importa, además, subrayar que el *análisis* del problema planteado por ese distinto tratamiento legal ha de realizarse dentro de un *marco estrictamente* jurídico, sin poder entrar, en lo que a esta Institución concierne, en aquellos otros aspectos resumidos en el capítulo de «Antecedentes» e, incluso, en las «exposiciones de motivos» de las normas legales sobre amnistía, como son las previsibles dificultades de orden técnico y de carácter presupuestario inherentes al reconocimiento de derechos de diverso contenido, a un colectivo muy numeroso y a sus familiares, así como la incidencia de factores emocionales procedentes de un hecho, tan lacerante todavía en el recuerdo, como fue la Guerra Civil que afectó a toda España.

1.3. En tercer término, importa también tener en cuenta la naturaleza o *carácter de la amnistía* en un proceso de transición evolutiva entre dos Regímenes políticos de características antagónicas que se ha ido produciendo gradualmente y siempre abierto a ulteriores avances perfectivos.

A la luz del artículo 62.j) de la Constitución se desprende que el derecho de gracia, esto es, la amnistía y los indultos particulares (puesto que quedan excluidos los indultos

generales), se revelan como un acto de magnanimidad de la suprema Magistratura del Estado, previos los trámites que la propia Constitución y las demás normas del ordenamiento legal establecen.

En ese sentido, la amnistía aparece como un acto constitutivo motivado por hondas razones morales y políticas no jurídicamente tasadas y dentro de un amplio margen de discrecionalidad.

Ello no quiere decir, sin embargo, que esa suprema decisión pueda ser incongruente, antes al contrario, con los principios constitucionales básicos y muy en especial con los valores superiores del Ordenamiento Jurídico que el artículo 1.º de la Constitución consagra, y entre los que descuella el valor de la justicia, sobre todo cuando se trata de cerrar, en la mayor medida humanamente posible, el sangriento y fratricida enfrentamiento entre españoles.

En todo caso, es indudable que una vez tomada la decisión de conceder la gracia a las personas afectadas por esa ruptura de la convivencia nacional, todos los órganos del Estado en el desarrollo y aplicación de la amnistía han de respetar los preceptos jurídicos básicos y, muy en primer término, el principio de igualdad, refrendado por el artículo 14 de la Constitución, para conseguir conciliar armónicamente la motivación ético-política originaria con los criterios fundamentales que la Constitución establece imperativamente para la actuación de todo los Poderes Públicos.

Esa plenaria concepción de la amnistía es la que reflejó el Tribunal Constitucional en su ya invocada sentencia de 20 de julio de 1983 al declarar:

«Tenemos por cierto que resultaría insuficiente y acaso equivocado el examinar el Real Decreto-ley 10/1976 y las otras disposiciones citadas desde una perspectiva limitada a los análisis que ven en la amnistía un instituto fundado en la *clemencia principis* y un ejercicio del derecho de gracia, que comporta una extinción de la pena o para algunos del delito, pues, sin dejar de tener este alcance en algunos de sus contenidos, destaca en el caso actual la razón derogatoria retroactiva de unas normas y de los efectos anudados a las mismas; derogación que en el más intenso de sus objetivos tenderá a reconstruir la situación anterior, pero que no perderá este carácter porque el efecto reintegrador sea más limitado. La amnistía responde así a una razón de justicia como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho adquirido.»

Importa, pues, mucho que esta certera orientación jurisprudencial rijan el gradual desarrollo de las normas de amnistía, pero, de otra parte, no puede silenciarse la matización que el propio Tribunal Constitucional hace respecto a que la norma que otorgue esa gracia no pierde ese carácter, aunque «el efecto reintegrador sea más limitado», con lo que mantiene a la amnistía en el ámbito ya dicho de una razonable discrecionalidad, aunque siempre abierta a ulteriores perfeccionamientos.

2. Evaluación de la alegada infracción del artículo 14 de la Constitución por la Ley 37/1984.

2.1. El motivo cardinal en que coinciden todos los reclamantes es, sin la menor duda, la denunciada infracción del expresado artículo 14 de la Constitución, en cuanto que la Ley que se impugna habría violado el principio de igualdad ante la Ley de todos los españoles (sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social), refrendada por una constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ad exemplum, sentencias de 10 de julio y 10 de noviembre de 1981; de 5 de mayo, 14 y 28 de julio, 22 de noviembre y 20 de diciembre de 1982; 24 de enero, 18 y 28 de febrero, 21 de junio y 3 de agosto de 1983, y 24 de octubre de 1984).

De algún modo puede decirse que ese precepto de igualdad del artículo 14 de nuestra Constitución (concordante con el art. 14 de la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, congruente con el art. 7.º de la Declaración Universal de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948 y con los artículos 2.2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos del mismo Organismo Internacional de 16 de diciembre de 1966, todos ellos ratificados por España) constituye la clave de bóveda de un Estado social y democrático de Derecho.

Es menester, no obstante, recordar que el mismo Tribunal Constitucional, en muchos de sus fallos, ha matizado el alcance de esos preceptos en forma reiterada y que incide, inequívocamente, en el problema sometido al examen de esta Institución.

Así, nuestro más Alto Tribunal puntualizó en su sentencia de 10 de noviembre de 1981 (Fundamento Jurídico 3.º) que:

«El principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia, inicialmente, a la universalidad de la ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1.º), a cuyo efecto atribuye, además, a los Poderes Públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.3). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable.»

En esa misma sentencia (loc. cit.), el Tribunal Constitucional puntualiza quién está legitimado para realizar esa valoración sobre la racionalidad o irracionalidad de un trato diferenciado en unos casos y en otros, sin violar el principio de igualdad y, a tal efecto, concreta:

«La apreciación de en qué medida la Ley ha de contemplar situaciones que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente o, desde otra perspectiva, que no deben ser tratadas igualmente, queda con carácter general confiada al legislador.»

Naturalmente que esa facultad atribuida al Poder Legislativo no es ilimitada ni absoluta, como el mismo Tribunal se cuida de esclarecer:

«Tal valoración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y libertades reconocidos en la Constitución (art. 53.1) ni, en general, contra cualquier precepto y principio de la misma (art. 9.º, núm. 1 y 3, relativos a la sujeción a la Constitución de todos los Poderes Públicos y a la interdicción de la arbitrariedad), ni, como resulta obvio, contra la esencia del propio principio de igualdad que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y por ello haya de calificarse discriminatoria» (loc. cit.).

Finalmente, siempre el mismo Tribunal Constitucional, ha invocado reiteradas veces, en apoyo de ese criterio hermenéutico, lo establecido en los Pactos Internacionales, especialmente en el artículo 14 de la ya citada Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que, como es sabido, tiene un contenido casi idéntico al del artículo 14 de nuestra Constitución, lo que no ha impedido a la Corte Europea de Derechos Humanos declarar en numerosas sentencias (como las de 7 de diciembre de 1976; 13 de junio de 1979; y 23 de noviembre de 1983, entre otras), que el principio de igualdad únicamente es violado si la desigualdad de trato está desprovista de una justificación objetiva y razonable; y que la existencia de esta justificación debe apreciarse con relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, habiendo de darse una *relación razonable de proporcionalidad* entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

2.2 A la luz de estas someras consideraciones, lo que importa ahora es evaluar si la evidente desigualdad de tratamiento jurídico que se contiene en la Ley 37/1984 implica una infracción del invocado artículo 14 de nuestra Norma Suprema y que los artículos equivalentes de los Convenios Internacionales ratificados por España, que forman parte integrante de nuestro Ordenamiento Jurídico, según el artículo 96 de la Constitución, además de ser preceptivas pautas interpretativas (según determina el artículo 10.2 del texto constitucional), y entraña una desigualdad injustificada por carencia de una base razonable y objetiva y de la relación de proporcionalidad antes indicada.

Para ello es preciso analizar, a la luz de la expresada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el doble criterio diferenciador que se contiene en la Ley objeto de examen, esto es, dentro los funcionarios civiles y los militares, de un lado, y entre los militares anteriores y posteriores a la fecha del 18 de julio de 1936, de otro:

a) En cuanto al primer aspecto, no es posible silenciar el criterio sentado por el Tribunal Constitucional precisamente en su sentencia 63/1983, de 20 de julio, al declarar:

«Debe convenirse que entre la función pública civil y la integrada en las Fuerzas Armadas, concurren elementos diferenciadores que podrán reclamar módulos distintos en algunos de los efectos reintegradores que son propios de la legislación que es común designar por referencia a la rúbrica

de la Amnistía...»

Aunque es la misma sentencia se marca una importante puntualización:

«... Si dejamos a un lado la reincorporación al servicio activo, que es donde pudieran proyectarse esos elementos diferenciales y que expresamente excluyen los recurrentes, las situaciones desde las facetas de preferir todo efecto punitivo y desechar la incorporación activa se presentan como afines y, desde luego, la razón a que obedece la Amnistía, como iguales, sin que el elemento civil o el elemento militar actúe como diferenciador.»

Justo es reconocer que ya esta diferenciación entre los funcionarios civiles y los funcionarios militares, a quienes se aplicó la Ley de Amnistía, ha sido asumida por los propios reclamantes, puesto que tanto en el escrito dirigido a esta Institución por el Representante de la Asociación de Aviadores de la República como en sus comunicaciones a la Comisión Europea de Derechos Humanos en el recurso ante ella pendiente, al amparo del artículo 25 de la Convención de 1950, se subraya que los Militares de la República no reclaman, sin duda por sus propias circunstancias biográficas, la reintegración al servicio activo, aunque sí su plena equiparación a dichos funcionarios civiles amnistiados en lo que concierne a los demás derechos de diversa índole, lo que la Ley 37/1984 establece, aunque sólo para los Militares y asimilados anteriores al 18 de julio.

b) En cuanto al distinto trato dado por la Ley 37/1984 a los Militares y Fuerzas de Seguridad y Carabineros anteriores al 18 de julio de 1936 (Título primero de la Ley impugnada), respecto a los que ingresaron posteriormente (Título II), los factores que impulsaron a esa diferenciación son sin duda más complejos y problemáticos.

Teóricamente hubiera sido deseable —y más equitativo— superar esa referencia a la fecha del 18 de julio como punto para regular el tratamiento jurídico de las personas afectadas por la ampliación de los efectos de la amnistía, que esto entraña la Ley 37/1984, y determinar «los requisitos de profesionalidad» de unos y otros basándose en el análisis de las condiciones exigidas por las normas que estuvieron vigentes en cada una de las zonas en que quedó dividida España.

Sin embargo, es un hecho que las Cortes Generales, es decir, el Poder Legislativo al que, como ya se ha dicho, se remitió expresamente el Tribunal Constitucional como legitimado para establecer los criterios de equiparación de unos y otros Militares, Fuerzas de Seguridad y Carabineros de la República, optó, discrecionalmente, por establecer el criterio determinante en esa fecha del comienzo de la Guerra Civil, por estimarlo, sin duda, como suficientemente objetivo de la distinción entre circunstancias de paz y circunstancias bélicas.

Es verosímil que a ello le impulsara, también, la aludida Jurisprudencia del expresado Tribunal Constitucional, concretamente en su tantas veces invocada sentencia 63/1983, de 20 de julio, recaída en el recurso de amparo constitucional interpuesto por la Asociación de Aviadores de la República y otras personas, en el que se pretendía la extensión de los

beneficios de la amnistía también a los militares ingresados a partir de la expresada fecha del 18 de julio de 1936, sin discriminación con respecto a los demás.

Ante esa pretensión, dicho Alto Tribunal no entró en declarar inconstitucional un tratamiento jurídico en razón a la expresada fecha histórica, ni señaló al legislador que en su actuación futura tuviera que establecer, en razón de tal fecha, un distinto tratamiento entre los dos colectivos de militares que entonces se enfrentaban, sino que se limitó a indicar que el Poder Legislativo debía proceder a un análisis de la situación de los ingresados durante la Guerra Civil y de los posibles criterios de homologación respecto a los ingresados con anterioridad.

Así se desprende de su explícita declaración (Fundamento Jurídico 4.º):

«... sólo el legislador podrá, mediante la promulgación de nuevas normas, conferir efectos a los nombramientos obtenidos al amparo de unas disposiciones que no se han integrado en el ordenamiento jurídico, y esto dentro de lo que el legislador en una consideración de los variados supuestos de guerra estime cuáles son los que reúnen unas condiciones que los equiparan a los militares ingresados en las Fuerzas Armadas con anterioridad a la Guerra Civil... »

En consecuencia, es patente que el Tribunal Constitucional remitió al legislador ordinario la misión de determinar, en un análisis de los distintos supuestos originados por la Guerra Civil, cuáles serían las condiciones objetivas a tener en cuenta en la nueva norma legal, ampliatoria del alcance de las normas precedentes sobre amnistía, y precisará los efectos de éstas respecto a quienes participaron en la contienda con anterioridad o con posterioridad a la iniciación del conflicto bélico.

No es posible desconocer tampoco que el Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 28/1982, de 26 de mayo, ya arriba resumida, se había planteado una problemática análoga y la había resuelto declarando la inadmisión del recurso de amparo, y remitiendo al legislador la cuestión planteada; ni es silenciable que ya, en el Real Decreto-ley 6/1978, de 6 marzo, precisamente sobre reconocimiento de beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas de la República, se tuvo de alguna manera en cuenta la fecha de iniciación de la Guerra Civil, desde el momento que se omitió por completo el conjunto de Militares y asimilados ingresados con posterioridad a dicha fecha y de los que ahora se ocupa el Título II de la Ley 37/1984; si bien no es menos cierto que el expresado Real Decreto-ley era de fecha anterior a la promulgación de la Constitución y entrañaba solamente un eslabón en el proceso perfectivo de la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977.

Finalmente, y siempre con todo respeto a una opinión jurídica discrepante, cabe pensar que el criterio definitivamente adoptado por las Cortes Generales al aprobar la Ley 37/1984, dividiéndola en dos Títulos: el primero para los Militares, Fuerzas de Seguridad y miembros del Cuerpo de Carabineros ingresados con anterioridad a la guerra, y, el segundo, para análogas categorías de personas, pero ingresados con posterioridad a dicha fecha, fue motivado por la dificultad de adoptar otras pautas sobre fijación del carácter de «profesionalidad», como se propugnó en el

informe de 23 de noviembre de 1982 de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, y en el dictamen a propuesta que formuló al Gobierno la Comisión Interministerial, creada por el Real Decreto 2013/83, de 13 de julio (recogidos ambos en el Capítulo de «Antecedentes»).

3. Evaluación de la alegada infracción del artículo 9.3 de la Constitución.

Como ya se expuso en la primera parte de este escrito, quienes han solicitado de esta Institución que interponga recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 37/1984 alegan no sólo infracción del artículo 14 de la Constitución (y sus concordantes en los textos normativos internacionales), sino también violación del artículo 9.3 de nuestra Norma Suprema en cuanto que garantiza, como principio básico, «la interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos».

En síntesis, buscan fundamentar ese motivo en el hecho de que el legislador haya mantenido las diferencias de trato jurídico, ya expresadas, entre unos u otros colectivos afectados por la nueva norma legal ampliatoria del ámbito de la amnistía, y que, al hacerlo así, no se han respetado los criterios sentados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su interpretación de dicho artículo 14, ni tampoco los informes o dictámenes de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y de la Comisión Interministerial.

Sin embargo, un análisis objetivo de ese alegado «motivo de inconstitucionalidad», y siempre con todo respeto a cualquier otra opinión diferente, obliga a puntualizar que:

3.1. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias 28/1982, de 26 de mayo, y 34/1981, de 10 de noviembre, recaídas en los recursos de amparo en su momento interpuestos por distintas personas (militares y asimilados), anteriormente dichos, se remitió a lo que *determinase el legislador*, dentro de un suficiente margen de discrecionalidad, no sin evocar el principio fundamental de igualdad, consagrado en los artículos 1.0 y 14 de la Constitución, pero interpretado según la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que eliminaría el vicio de arbitrariedad.

3.2. Por otra parte, el mismo Tribunal Constitucional, en sentencia de 31 de mayo de 1982 (recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 238/81) y en la de 19 de julio de 1982 (dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 54/1982), sienta una doctrina legal que restringe el concepto de la «arbitrariedad de los Poderes Públicos» si se trata de normas elaboradas por las Cortes Generales, «en cuanto representantes del Pueblo español, titular de la soberanía y depositaria de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario»: o, incluso, en los casos de normas aprobadas por el Gobierno con rango de Ley, bien sea por delegación de las Cortes o bajo la forma de Decretos-leyes en determinados supuestos, siempre que se realicen los cauces y con los requisitos de carácter formal que la propia Constitución establece.

3.3. Finalmente, tampoco es posible silenciar que los informes, dictámenes o propuestas de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y de la Comisión Interministerial

ad hoc, para entender de la cuestión objeto de análisis, no obstante la innegable competencia jurídica, imparcialidad y sentido equitativo de esos órganos, no son vinculantes para el Poder Ejecutivo, ni mucho menos para la potestad legislativa de las Cortes Generales, y, en definitiva, este alegato, motivo de inconstitucionalidad por arbitrariedad, se reduce a lo ya analizado en cuanto a la denunciada infracción del artículo 14 de nuestra Carta Magna.

4. Evaluación del motivo aducido de infracción del artículo 24 de la Constitución.

Finalmente, en uno de los escritos dirigidos a esta Institución, alegando inconstitucionalidad de la Ley 37/1984, se incluye, también, como motivo de la misma, la infracción del referido artículo 24 del texto constitucional, garantizador del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales «sin que pueda producirse indefensión».

4.1. Se basa ese motivo en que, como ya se ha dicho, uno de los colectivos reclamantes, concretamente la Asociación de Aviadores de la República, y un amplio grupo de personas individuales adheridas a esa petición acudieron previamente a la Jurisdicción contencioso-administrativa, ante la Sala 3.º del Tribunal Supremo, que dictó sentencia el 2 de diciembre de 1982, declarando su inadmisibilidad por considerar que dicho Tribunal carecía de competencia en el litigio, y ante ese resultado interpusieron recurso de amparo constitucional contra el expresado fallo, que fue desestimado por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional mediante la tantas veces referida sentencia de 20 de julio de 1983, todo lo cual impulsó a los expresados recurrentes a hacer uso de la vía de demanda individual ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, a la luz de los artículos 25 y siguientes de la Convención Europea de 1950.

4.2. Examinado con atención ese argumento, es menester manifestar:

a) Que si el expresado motivo de indefensión era alegable en el referido recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, no puede articularse como fundamento de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley, y en concreto contra la Ley 37/1 984, de 22 de octubre.

b) Que, en todo caso, este importante aspecto de la cuestión se encuentra *sub indice* precisamente por haber sido admitida a trámite la expresada demanda individual por la Comisión Europea de Derechos Humanos y figurar en las alegaciones de las mismas personas reclamantes; y será dicho organismo internacional y, en su caso, la Corte Europea de Derechos Humanos quienes resolverán lo que estimen más justo a la luz de la expresada Convención de 1950.

IV. SINTESIS DE LA DECISION TOMADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO SOBRE LA BASE DEL INFORME EMITIDO POR LA JUNTA DE COORDINACION Y REGIMEN INTERIOR DE LA INSTITUCION EN SU SESION DEL DIA 30 DE ENERO DE 1985.

1. Examinados los «motivos de inconstitucionalidad» alegados con toda la objetividad y la atención que la

importancia y complejidad del problema requerían, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución emitió su preceptivo informe [según el art. 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento] en el sentido que seguidamente se resume:

1.1. *Los motivos alegados por las entidades* expresadas en el encabezamiento de este escrito y que habían solicitado la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley señalan aspectos polémicos de dicha norma legal que puedan incidir sobre determinados preceptos constitucionales si en su interpretación y en su desarrollo reglamentario no se ponen en práctica criterios que permitan soluciones equitativas al determinar los efectos de la ampliación de las normas de Amnistía a todos los Militares, Miembros de las Fuerzas de Seguridad y Cuerpo de Carabineros de la República, a que se refiere el Título II de dicha Ley.

1.2. Con todo respeto a cualquier opinión jurídica distinta y sin perjuicio, como es lógico, de las demás vías de defensa de los derechos fundamentales que establecen el artículo 53 de la Constitución, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, y la Convención Europea de 1950, ratificada por España, la Junta de Coordinación estima, principalmente a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que existe dificultad jurídica para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, consciente de que la propia Constitución consagra en su artículo 1.º, entre los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, la justicia y la igualdad y que todos los Poderes Públicos, según el artículo 9.2 del mismo texto constitucional, deben «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», estima pertinente que se haga uso de la facultad que el Defensor del Pueblo reconoce el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que se rige y, en consecuencia, proponga a las Cortes y al Gobierno de la Nación las siguientes:

2. *Recomendaciones sobre interpretación y desarrollo de la Ley 37/1984, de 22 de octubre.*

Primera. Sería equitativo y congruente con lo prevenido en el artículo 9.3 de la Constitución que de *lege ferenda* se considerará la posibilidad de ampliar los efectos de las normas de amnistía hasta conseguir una mayor equiparación entre todos los beneficiarios de la misma, en la línea de lo aconsejado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado y de la Comisión Interministerial, constituida por el Real Decreto 2013/1983, de 13 de julio.

Segunda. Es igualmente propugnable que el desarrollo reglamentario de la Ley 37/1984, de 2 de octubre (previsto en su Disposición final primera), se efectúe con la mayor celeridad posible, no sólo por razones de justicia, sino también por la muy respetable circunstancia de la avanzada edad de las personas afectadas por esa Norma.

Esta Institución observa que en la fecha de hoy todavía

no ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el Reglamento correspondiente, no obstante haber concluido el día 2 del pasado mes de febrero el plazo de presentación de instancias para los beneficiarios acogidos al Título II de la Ley.

Tercera. Es igualmente justo que el desarrollo reglamentario se efectúe con criterio de amplitud, en cuanto al reconocimiento de los derechos o beneficios que la Ley 37/1984 reconoce, y que, a tal efecto, se aplique un principio de interpretación «a favor del posible beneficiario de la Norma».

Con ese espíritu se sugieren las siguientes medidas a los Ministerios competentes:

Respecto a los Militares, que se refiere el artículo 1.º del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, y artículo único de la Ley 10/1980, de 14 de marzo.

El artículo 2.º de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, prevé:

«El personal al que se refiere el artículo anterior pasa a la situación militar de retirado, con los derechos y obligaciones inherentes a la misma, con el empleo que, por antigüedad, habrían alcanzado de haber continuado en servicio activo hasta la fecha en que, por edad, les hubiera correspondido el pase a la precitada situación militar.»

Un imperativo de justicia y de fidelidad también al artículo 14 de la Constitución mueve a que se interprete ese precepto en sus términos literales y que se reconozca efectivamente a los Militares incluidos en el Título I de la expresada Ley 37/1984 todos los derechos y beneficios ya establecidos con carácter general para el «militar retirado», sin hacer distinciones ni proceder a un desarrollo reglamentario específico que fije las condiciones de cada uno de aquellos derechos o beneficios para este colectivo de Militares y asimilados.

B) *Respecto al personal al servicio de la República en las Fuerzas Armadas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros ingresados durante la Guerra Civil* (Título II de la Ley 37/1984).

relación a este colectivo, y sin perjuicio de lo indicado en la «recomendación primera», se formulan dos propuestas concretas:

a) La primera concierne al núm. 1 del artículo 5.º de dicha Ley, según el cual:

«El personal mencionado en el artículo anterior tendrá derecho a que se le reconozcan mediante la oportuna acreditación los servicios que en su día prestó a la República. El reconocimiento de los servicios prestados dará derecho a aquellas distinciones que, en atención a la condición y grado alcanzado, *reglamentariamente* se determinen.»

La honda motivación de las normas de Amnistía, promulgadas desde 1977, impulsan a promover que las «distinciones» a que el precepto se refiere produzcan la digna satisfacción moral a que legítimamente aspiran dichos Militares de la República, Fuerzas de Orden Público y

Carabineros.

En este sentido, y sin perjuicio del análisis de otros aspectos, sería equitativo autorizarles la utilización del uniforme, con las condiciones, requisitos, circunstancias particulares, que reglamentariamente se prevean.

b) Por análogos motivos deberían interpretarse equitativamente y aplicarse las disposiciones contenidas en el núm. 2 del artículo, que dispone:

«Asimismo, reconocidos los servicios prestados, dicho personal tendrá derecho al cobro de una pensión sujeta en todo caso al *régimen de incompatibilidades que, reglamentariamente, se establezca...*»

En efecto, el desarrollo reglamentario del régimen de incompatibilidades no debe entrañar un obstáculo al real disfrute de esos beneficios económicos, pues, de lo contrario, ese reconocimiento sería sólo formal o teórico.

Esta recomendación resulta especialmente fundada, por cuanto la Ley 37/1984 ha sustituido el criterio (admitido, en un principio, en la Proposición de Ley de 18 de julio de 1983) de remitir ese régimen de las pensiones a normas con rango en Ley, mientras que ahora se confía a un «desarrollo reglamentario».

Cuarta. El artículo 7.1 de la Ley 37/1984, referente a los Militares incluidos en el Título II, especifica:

«Será requisito imprescindible la previa inscripción de los interesados en el registro administrativo correspondiente del Ministerio de Economía y Hacienda. La solicitud de inscripción y petición de beneficios deberán realizarse por los interesados o sus causahabientes dentro del plazo de tres meses, que se computará a partir de la entrada en vigor de la presente Ley...»

La Disposición Transitoria primera, en relación con los Militares del Título primero, establece un plazo de un año para la presentación de aquellas instancias, a contar desde la entrada en vigor de la Ley.

Por consiguiente, se han establecido dos plazos distintos, tres meses y un año, respectivamente, según la condición del posible beneficiario, es decir, Militares, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros del Título II, y militares profesionales del Título I.

Sin perjuicio de señalar que en este punto concreto hubiera sido preferible equiparar a todos los afectados por esta Ley, importa a esta Institución recordar que en su Informe 1983, presentado a las Cortes Generales («Boletín Oficial de las Cortes», núm. 47, de 17 de mayo), en relación a la aplicación del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, ponía de relieve que se había recibido un número elevado de escritos de Militares de la República, en los que se manifestaba que habían perdido los derechos reconocidos en dicha Norma como consecuencia del plazo de prescripción señalado en la misma, luego ampliado equitativamente por el Real Decreto-ley 18/1979, de 19 de octubre.

En el referido Informe se expresaba:

«Urge una solución acorde con el espíritu de la Ley 1/1984, de 9 de enero, que adicionó un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre Amnistía, determinando que “las acciones para el reconocimiento de los derechos

establecidos en esta Ley serán imprescriptibles”. No obstante, los efectos económicos de los derechos reconocidos estarán sujetos a las distintas normas de prescripción del ordenamiento jurídico.»

En este momento de desarrollo legislativo, esta Institución reitera la recomendación que entonces se efectuó a las Cortes Generales, sugiriendo, en concreto, la posibilidad de que se adopten las iniciativas pertinentes, a fin de que estos plazos de prescripción no supongan un obstáculo formal al reconocimiento de unos derechos, que, por la propia naturaleza de las normas de Amnistía que las inspira, no deben tener esa limitación temporal.

Por otra parte, éste es también el criterio plasmado en reiteradas normas de nuestro Ordenamiento Jurídico. Así, con carácter general, en el Decreto 1120/1966, de 21 de abril (sobre derechos pasivos de los funcionarios civiles del Estado), en cuyo artículo 17, puntos 2 y 3, se dispone:

«Dos. Los derechos reconocidos por esta Ley podrán ejercitarse en cualquier momento posterior al hecho que los hizo nacer.

Tres. No obstante, si el derecho se ejercitase después de transcurridos cinco años, contados a partir del día siguiente al de su nacimiento, los efectos económicos solamente se producirán a partir del día 1 del mes siguiente al de presentación de la oportuna petición.»

Análogo criterio se refleja en el artículo 11 del Real Decreto-ley 43/1978, de 21 de diciembre, por el que se reconocen beneficios económicos a los que sufrieron lesiones o mutilaciones durante la Guerra Civil española; en el artículo 5.º de la Ley 5/1979, de 18 de septiembre, sobre pensiones a españoles fallecidos como consecuencia de la Guerra Civil, y el artículo 14 de la Ley 35/1980, de 26 de junio, sobre pensiones a los Militares excombatientes de la zona republicana.

Quinta. Finalmente, sobre la base de la experiencia vivida por esta Institución, en relación a las quejas recibidas durante 1983, procedentes de Militares de la República que al solicitar la aplicación de los beneficios del Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, exponían el grave obstáculo de tener que cumplimentar un número elevado de trámites administrativos, a veces simples obstáculos formales, e, incluso, en algunas ocasiones la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que les fuesen reconocidos dichos derechos, esta Institución somete a la consideración de V. E. que por los Departamentos ministeriales correspondientes se remuevan esos obstáculos (a la luz del artículo 9.2 de la Constitución) que dificultan o impiden, a veces, la efectividad de los derechos legalmente reconocidos.

Con confianza y agradecimiento anticipados, me honro en elevar a la superior consideración de V. E. la presente recomendación a todos los efectos procedentes.

Saluda a V. E. Atentamente.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 8 de marzo de 1985.

Excmo. Sr. Presidente del Gobierno.

3. Sobre la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

Excmo. Sr.:

Promulgada la Ley 26/1985, de 31 de julio («B.O.E.», núm. 183, del día 1 de agosto, en lo sucesivo dictada como Ley 26/1985, comparecieron ante esta Institución diversos Sindicatos, Asociaciones y personas individuales, solicitando que el Defensor del Pueblo hiciera uso de la legitimación activa que le confieren el artículo 162.1 de la Constitución, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nuestra Institución se rige, e interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la expresada Ley 26/1985.

Analizadas con el debido respeto y detenimiento las alegaciones contenidas en los escritos de los reclamantes y evaluados los preceptos de la Ley impugnada a la luz de la propia Constitución, de los Pactos y Convenios Internacionales ratificados por España y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta del 6 de abril de 1983), emitió su preceptivo informe en el sentido de no estimar suficientemente fundado hacer uso de la expresada legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio del pleno respeto que se debe a cualquier otra opinión diferente y de las posibilidades jurídicas que quedan abiertas a los reclamantes, si lo estiman pertinente, para la tutela de sus derechos, incluso ante el Tribunal Constitucional, por las demás vías que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la misma Junta de Coordinación y Régimen Interior estimó pertinente que el Defensor del Pueblo ejercitara la facultad que le confiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica por la que se rige y formulara a las Cortes Generales y al Gobierno, en lo que a cada uno de esos Poderes públicos compete, una «Recomendación» encaminada a evitar que en el desarrollo reglamentario y en la aplicación de la Ley 26/1985 se produzcan situaciones injustas o perjudiciales para los administrados y se elimine, en consecuencia, cualquier posible infracción de los preceptos constitucionales. De conformidad con dicho informe, el Defensor del Pueblo se honra en formular la Recomendación que al fina, de este escrito se concreta.

A los efectos pertinentes importa consignar de modo sucinto los siguientes fundamentos:

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Relación de los peticionarios de este recurso de inconstitucionalidad y síntesis de sus principales argumentos.

a)La Asociación de los «Defensores de la Tercera Edad» (Queja núm. 12.222/1985) considera que el artículo 4.º de la Ley 26/1985 infringe el artículo 50 de la Constitución al excluir del nuevo sistema de revalorización de las pensiones, que en dicho precepto se concretan, las demás pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma legal.

b)La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Queja núm. 12.272/1985), que denuncia igualmente la inconstitucionalidad de dicho artículo 4.º (por estimar que vulnera el artículo 14 de la Constitución); los artículos 1.2, 2.1, 2.2. b) y 5.º, por apreciar infracción de los artículos 9.º, 14, 41, 49 y 50 del Texto Constitucional en la medida en que disminuyen o restringen el nivel mínimo de protección social logrado en la legislación vigente hasta la entrada en vigor de la Ley impugnada, con lo que infringen el principio de «irreversibilidad de los derechos de naturaleza social» y el principio de «irregresividad» en la tutela social legalmente alcanzada; añadiendo la denuncia del artículo 3.º por estimar (aun reconociendo que la «inconstitucionalidad no aparece tan clara como en los preceptos anteriores») que contribuye a esa regresión social, y, finalmente, aduce que es irreal la presunta compensación de la disminución de la cobertura legal mediante la ampliación de las prestaciones asistenciales.

c)La Confederación Nacional del Trabajo (Queja núm. 12.905/1985), que se adhiere plenamente a la queja formulada por la antedicha Confederación Sindical de Comisiones Obreras sin insistir en nuevas motivaciones.

d)La Unión Sindical Obrera (Queja número 13.935/1985), que también impugna el artículo 4.º de la Ley 26/1985 como contrario al principio de igualdad, consagrado por el artículo 14 de la Constitución, así como el artículo 5.º de aquella Ley, por estimar que infringe el principio de regresividad de la protección social y de la tutela de los derechos adquiridos, y los artículos 1.3, 2.1, 2.2.b) y 2.3, por conculcación de los artículos 9.º, 10, 14, 41, 43.2, 49, 50, 53 y 96 de la CE.

e)El Sindicato «Fuerza Nacional del Trabajo» (Queja núm. 12.466/1985), que igualmente denuncia el artículo 4.º de la Ley 25/1985 como infractor de los artículos 14 y 50 de la CE.

f)La «Organización de Consumidores y Usuarios» (OCU) y la «Federación Española de Asociaciones de Amas de Casa y del Consumo Familiar», así como numerosas personas individuales, en sendos escritos, algunas de las cuales se limitan a pedir la interposición del recurso sin concretar los motivos de inconstitucionalidad, y en otros se denuncia el artículo 4.º por infracción de los artículos 14 y 50 de la Constitución, y el artículo 5.º por considerar que infringe los artículos 35.1, 39.2 y 41 de la misma norma suprema.

2. Exigencia constitucional de progresividad en la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales.

2.1. No resulta necesario ni pertinente expresar aquí, de manera pormenorizada, el resultado del análisis de los fundamentos o motivos de inconstitucionalidad alegados por los reclamantes (lo que se hará en las preceptivas comunicaciones a los mismos, en cumplimiento de lo que preceptúa el artículo 17.1 de la Ley Orgánica por la que nos

regimos).

A los efectos de la presente «Recomendación» es indispensable tener en cuenta que el argumento básico de las quejas formuladas gira en torno a lo que se denomina «principio constitucional de irregresividad social y carácter de mínimo, constitucionalmente protegido y garantizado del nivel de protección de la Seguridad Social existente antes de la entrada en vigor de la nueva Ley»; principio ése que, según argumentos expuestos en los escritos de queja, encuentra fundamento en los artículos 1.º, 9.º, 10.1, 41, 49 y 50 de la CE, en los Pactos Internacionales suscritos por España y en determinadas sentencias del Tribunal Constitucional (70/1983, de 26 de julio; 19/1982, de 5 de mayo; 121/1983, de 15 de diciembre; 81/1982, de 21 de diciembre, y las de 22 y 23 de noviembre de 1983), y en el Auto del Tribunal Central de Trabajo de 9 de mayo de 1983 sobre promoción de cuestión de inconstitucionalidad en torno a la norma del artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre del mismo año, relativa a la limitación de la cuantía de la pensión de jubilación.

2.2. Aunque la evaluación objetiva de esas alegaciones, a la luz de los propios preceptos invocados y de las sentencias del Tribunal Constitucional, ya mencionadas, y otras a las que luego se hará referencia, no lleve a la convicción de la procedencia de interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad, sino a formular la presente «Recomendación», importa arrancar, como prioritaria motivación de la misma, del convencimiento que mueve al Defensor del Pueblo sobre que el espíritu de la Constitución ha de impulsar el desarrollo legislativo y la actuación ulterior de la Administración Pública en la línea de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida», y para «establecer una sociedad democrática avanzada», como bellamente declara el preámbulo de nuestra Magna Carta.

A esa luz no puede olvidarse que son valores superiores del ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1); que «corresponde a los Poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud» (art. 9.2), y que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad son fundamento del orden político y de la paz social» (art. 17.1).

De esos principios constitucionales se infiere que es obligación de todos los Poderes públicos «promover las condiciones favorables para el progreso social y económico» (art. 40.1); «mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» (art. 41), y «garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad», y «promover, con independencia de las obligaciones familiares, el bienestar de los ciudadanos mediante un sistema de servicios sociales que atiendan sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50).

2.3. En congruencia con estos valores, principios y

preceptos constitucionales, importa insistir en que son derechos fundamentales los contenidos en el Capítulo III del Título primero de la CE no sólo porque éste explícitamente se refiera en su propio encabezamiento a los «Derechos y deberes fundamentales», lo que cubre todo su contenido (y así lo reconoce la más relevante doctrina científica y la Jurisprudencia Constitucional), sino porque, además, como derechos fundamentales se tipifican en los Pactos y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por España (Declaración Universal de 1948, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, Carta Social Europea de 1961 y numerosos Convenios de la O.I.T.) que forman parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico de rango constitucional (art. 96 de la CE) y son pauta obligada de interpretación de todas las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que la Constitución reconoce (art. 10.2).

2.4. A mayor abundamiento, el artículo 53 de la CE determina categóricamente, como es notorio, que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos», y el Tribunal Constitucional lo ha refrendado inequívocamente al declarar que la dicción del artículo 53.3 de la CE «impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación, tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes» (sentencia 19/1982, de 5 de mayo, Fundamento Jurídico 6.º).

2.5. En consonancia, pues, con el espíritu, e incluso con la letra de la Constitución, el desarrollo y la aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 (régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos) y en el artículo 50 (pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas para los ciudadanos durante la tercera edad) exigen un desarrollo por el Poder legislativo y la ulterior reglamentación y aplicación por los órganos de la Administración Pública en sentido progresivo, conforme con la doctrina que configura a la Seguridad Social como «institución constitucionalmente garantizada», y cuya preservación es indispensable para asegurar el cumplimiento de los invocados principios de nuestra Magna Carta y de los Pactos Internacionales.

Sin duda, el legislador y la Administración Pública habrán de tener en cuenta los penosos condicionamientos dimanantes de una coyuntura socioeconómica desfavorable y las posibilidades mismas de financiación en el sistema de la Seguridad Social y en la aportación del Estado, pero sin que ello pueda redundar en quebranto de los referidos derechos fundamentales de los ciudadanos y precisamente de aquellos que más requieren protección y progreso en la calidad de su vida, por exigencia de los valores de igualdad y de justicia que nuestra Constitución consagra.

II. PUNTOS JURIDICOS ESPECIFICOS DE LA RECOMENDACION QUE SE FORMULA

1. Sobre la necesidad y la urgencia de que España ratifique el Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo.

1.1. Como es sabido, el Estado español ratificó la Carta Social Europea (de 18 de octubre de 1961) mediante instrumento firmado el 29 de abril de 1980 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 26 de junio del mismo año, por lo que ese singularmente valioso Pacto internacional ha pasado a integrarse en nuestro ordenamiento jurídico interno al más alto nivel, según preceptúa el artículo 96 de la Constitución. Como es igualmente notorio, en el Preámbulo de dicha Carta se expresa que:

«El goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política y origen social», y declara que los Gobiernos signatarios, como miembros del Consejo de Europa, «están resueltos a desplegar en común todos los esfuerzos posibles para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de instituciones y actividades apropiadas».

A tal finalidad y con ese ánimo «las Partes Contratantes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, *el establecer aquellas condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes...* 12. Todos los trabajadores y las personas a su cargo tienen derecho a la Seguridad Social» (Parte 1).

En desarrollo de esta básica declaración de Partes Contratantes (en el art. 12.2 y 3) para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la Seguridad Social se comprometen:

«2. A mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo (núm. 102) sobre normas de Seguridad Social», y

«3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social» (Parte II).

Por considerar que ese derecho social (con otros seis más) es de fundamental importancia, las Partes Contratantes se comprometen a considerarse obligadas, al menos por cinco de los siete artículos de la Parte II de la propia Carta: artículo 1 (derecho al trabajo), artículo 5 (derecho sindical), artículo 6 (derecho de negociación colectiva), artículo 12 (derecho a la Seguridad Social), artículo 16 (derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica) y artículo 19 (derechos de los trabajadores emigrantes y sus familiares a protección y asistencia), así como a poner en práctica un número adicional de artículos o párrafos numerados de la misma Parte II de la Carta que el Estado contratante elija, siempre que el número de los artículos y de los párrafos numerados a los que quede obligada no sea inferior a 10 artículos o a 45 párrafos numerados. De otra parte, los artículos o párrafos elegidos serán notificados por la Parte Contratante al Secretario General del Consejo de Europa en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación (Parte III, art. 20).

Dado que no consta que el Estado español haya hecho uso, en su momento, de la facultad de elección prevista en dicho artículo 20 de la Carta Social Europea, ha de colegirse

que quedó obligado por el hecho de la ratificación misma a la totalidad de los artículos comprendidos en la Parte II, con la única salvedad de la Declaración contenida en el instrumento de ratificación, referente a los artículos 5.º y 6.º, pero queda, por consiguiente, el artículo 12, incluido en el ámbito obligacional asumido.

de recordarse, de otro lado, que el Convenio número 102 de la O.I.T. o «norma mínima» de la Seguridad Social determina en su artículo 2.º que todo Estado miembro que lo ratifique deberá aplicar:

a) La Parte I.

Tres, por lo menos, de las Partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, que comprendan, por lo menos, una de las Partes IV, V, VI, IX y X.

c) Las disposiciones correspondientes de las partes XI, XII y XIII.

d) La Parte XIV.

Y, además, especificar en la ratificación cuáles de las Partes II a X son aquellas respecto a las cuales acepta obligarse.

En resumen, las obligaciones del Estado que ratifique el Convenio 102 pueden quedar circunstancias, a su discreción, a tres de las nueve contingencias contempladas en la «norma mínima».

Ahora bien, como es igualmente sabido, el Estado español no ha ratificado todavía dicho importante Convenio 102 de la O.I.T., y de ahí se desprende la anómala situación en que España se encuentra, de que, asumidas las obligaciones dimanantes del artículo 12 de la Carta Social Europea, sigue sin concretarse (a tenor de lo establecido en el artículo 2.º del expresado Convenio no ratificado) qué Partes del mismo resultan vinculantes para nuestro Estado.

Resulta, pues, necesario y urgente, por coherencia jurídica y por respeto precisamente a la Carta Social Europea, ella sí ratificada por España, proceder a la ratificación del convenio núm. 102 de la O.I.T., con lo que será realmente eficaz el compromiso dimanante del artículo 12.2 de la Carta, asumido por España.

1.2. Como complemento de lo expuesto, importa también recordar que el artículo 12.2 de la Carta Social Europea preceptúa el mantenimiento de un «nivel satisfactorio» en el régimen de Seguridad Social y lo define por referencia al nivel exigido para la ratificación del Convenio 102 de la O.I.T., conceptualizado a su vez como un «mínimo».

Ello mueve a interpretar el apartado 2.º del artículo 12 de la Carta Social Europea a la luz del apartado 3º, a cuyo tenor las Partes Contratantes se comprometen «a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social».

De ahí se infiere que la facultad de elección contenida en el artículo 2.º del Convenio núm. 102 de la O.I.T., no puede ir en menoscabo del mantenimiento de un nivel satisfactorio del sistema de Seguridad Social, sino que ha de esforzarse por elevarlo, con referencia al grado de desarrollo históricamente alcanzado por ese sistema en el País de que se trate, en este caso España.

Añádase a ello —como ya se ha dicho— que las prestaciones sociales del régimen público de Seguridad

Social han de ser «suficientes» en las situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo (art. 41 de la CE), y que los «Poderes públicos han de garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad» (art. 50). En definitiva, la interpretación de estos «conceptos jurídicos indeterminados» ha de realizarse en conexión con el compromiso contraído por España al ratificar la Carta Social Europea, y dentro de ella el artículo 12, incluso antes de que se ratifique el Convenio 102 de la O.I.T..

Este criterio es convergente con el establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia número 8 1/1982, de 21 de diciembre (Fundamento Jurídico 3.º, que se repite en la sentencia 98/1983, de 15 de noviembre, Fundamento Jurídico 2.º):

«Dado el carácter social y democrático del Estado de Derecho que nuestra Constitución erige y la obligación que al Estado imponen los artículos 9.2 y 35 de la Constitución de promover las condiciones para que la igualdad de los individuos y los grupos sean reales y efectivas... debe entenderse que no se puede privar al trabajador, sin razón suficiente para ello, de las conquistas sociales ya conseguidas.»

1.3. En consecuencia de todo lo expuesto, el Defensor del Pueblo, con el mayor respeto, considera necesario que nuestro Estado ratifique el Convenio 102 de la O.I.T. incluyendo la Parte IX, y todas las otras normas relativas a las contingencias y situaciones afectadas por los artículos 41 y 50 de nuestra Constitución, y que a esa luz se interpreten y apliquen los preceptos de la Ley 26/1985.

2. Sobre la revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

La mayoría de las expresadas solicitudes de recurso de inconstitucionalidad recibidas en esta Institución contra la Ley 26/1984 insisten en el importante aspecto del nuevo criterio de revalorización de las pensiones que esa norma legal establece, y, sobre todo, en las desfavorables consecuencias que pueden derivarse para aquellas otras pensiones que se generaron al amparo de la normativa precedente, no derogada por la Ley impugnada.

Para enjuiciar de un modo objetivo y ecuánime tan complejo y delicado problema es preciso considerar sus diversas dimensiones:

2.1. En primer término, *la modificación que entraña el artículo 4.º de la Ley debatida tiene un valor positivo para las pensiones a las que afecta*, y desde este punto de vista está en la línea de progresividad que en esta Recomendación se propugna. En efecto, dicho precepto introduce en el Derecho español de Seguridad Social un sistema de revalorización indicada y «cuasi automática» de las pensiones que se generen con arreglo a los requisitos establecidos en la nueva Ley, utilizando como parámetro el Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto para cada año.

Complementariamente, la Disposición Adicional quinta prevé un sistema de revalorización que garantiza el poder adquisitivo de todas las pensiones de cuantía inferior al

Salario Mínimo Interprofesional mediante un ajuste en el año siguiente de las desviaciones sobre el IPC previsto.

Y es de recalcar que, según la expresada Disposición Adicional quinta, este criterio se aplicará tanto a las pensiones causadas con anterioridad a la Ley 26/1985, cuanto a las generadas a partir de su entrada en vigor.

Es, pues, notorio que el artículo 4.º entraña un progreso respecto a la situación existente con anterioridad, ya que — como es sabido — el artículo 92 de la Ley General de la Seguridad Social (en los sucesivo, LGSS), establecía que todas las pensiones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia serían revalorizadas periódicamente por el Gobierno, «teniendo en cuenta, entre otros factores, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice de coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de Seguridad Social». Obviamente tal precepto abría un amplísimo campo de «discrecionalidad» al Poder ejecutivo para revalorizar, en mayor o menor medida, o no revalorizar, incluso, dichas pensiones.

Desde este punto de vista, el nuevo criterio de revalorización de determinadas pensiones, según el artículo 4.º de la Ley 26/1985, no puede considerarse en sí mismo como inconstitucional, precisamente porque restringe la «discrecionalidad» del Gobierno respecto al amplísimo margen que le otorgaba — y le sigue otorgando para muchos otras pensiones — el referido artículo 92 de la LGSS.

De todos formas importa notar, para una correcta comprensión del alcance de este nuevo criterio revalorizador de las pensiones afectadas por la Ley 26/1985, que no entraña, en principio, un aumento o mejora de la cuantía económica real de la pensión, *sino la garantía de la no disminución del poder adquisitivo de su valor monetario* por debajo del incremento del IPC previsto por el Gobierno para el año siguiente.

La finalidad de la norma no es, pues, incrementar el valor real de la pensión, sino evitar que en caso de inflación las pensiones percibidas hagan disminuir en años sucesivos el poder adquisitivo de sus perceptores.

En otras palabras, el objetivo de la norma es impedir que los perniciosos efectos de la inflación dañen al colectivo de los pensionistas, que son quienes poseen menos capacidad de autodefensa y constituyen, por ello, un sector social especialmente débil.

Lo que en este aspecto hace el artículo 4.º de la nueva Ley es asegurar que las pensiones que entran en su órbita no sufrirán un deterioro de su valor, muy diferente al que se pueda producir por la depreciación monetaria.

2.2. En contrapunto, y examinada la cuestión desde la otra vertiente, se tropieza con el problema consistente en que esa innovación del predicho artículo 4.º de la Ley 26/1985 (respecto al parámetro de revalorización de pensiones) no se aplica a las generadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley, y para éstas (salvo las de cuantía inferior al Salario Mínimo Interprofesional) *sigue rigiendo lo dispuesto en el artículo 92 de la LGSS*.

De aquí se desprende un grave riesgo de situaciones de injusticia e insolidaridad. En efecto, la aplicación de distintas pautas de revalorización (a pensiones de una misma clase, idéntica cuantía e igual sistema de previsión y percibidas en

un mismo momento) *abre la puerta a situaciones injustas* al permitir un tratamiento diferente, tanto respecto a la periodicidad de la revalorización cuanto a la determinación de su importe.

Los peticionarios del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1985 alegan que ese diferente tratamiento infringe el principio de igualdad y no discriminación, consagrado por el artículo 14 de la CE, y por los preceptos análogos de los Pactos Internacionales ratificados por España.

Para dilucidar el alcance de este grave reparo (sobre todo, en cuanto posible motivo de recurso) importa tener en cuenta la Jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 19/1982, de 5 de mayo (recaída en el recurso de amparo 398/1981), declaró:

«No cabe negar que la diferencia temporal exista, porque de otro modo se destruiría la posibilidad de innovación o se someterían las situaciones jurídicas a una mutación radical y constante en detrimento de la seguridad jurídica. Ahora bien, aquí se da la circunstancia de que el tratamiento diferente no es el de hechos *(anteriores o posteriores a una fecha de entrada en vigor de una nueva regulación)*, sino de *situaciones actuales, en virtud de la diferencia temporal de los hechos que las produjeron*. No es que el ordenamiento trate de modo desigual las consecuencias jurídicas del fallecimiento del cónyuge, según que éste se produzca antes o después de una fecha, lo que es comprensible. sino que trata de modo desigual los derechos actuales de la viuda, según la fecha en que se haya producido el hecho causante» (Fundamento Jurídico 4.º). Y seguidamente concreta:

«Para dar respuesta a la pregunta de si la desigualdad así engendrada por la *“ascada”* de disposiciones... es o no discriminatoria, cabe discernir por de pronto, en los sucesivos regímenes de pensiones a que dan lugar, un proceso legislativo de mejoras con la evidente tendencia hacia una generalización igualitaria de las mismas...

Siendo claro y expreso el propósito del legislador de perfeccionar e igualar el régimen de la Seguridad Social para todas las categorías de trabajadores, la desigualdad que resulta de las cláusulas relativas a la temporalidad para las personas que están en la misma situación de viudez no es objeto de explicación ni de justificación por el legislador...» (Fundamento Jurídico 5.º).

Seguidamente, el mismo Alto Tribunal afirma:

«La determinación de qué debe entenderse, en el contexto del presente caso, por desigualdad que entrañe discriminación viene dada esencialmente por la propia Constitución, que obliga a dar relevancia a determinados puntos de vista entre los cuales descuella el principio del Estado social y democrático de Derecho del artículo 1.1, que informa una serie de disposiciones, como el mandato del artículo 9.2, que prescribe a los poderes públicos “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas”, y “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”, y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del

Título primero, cuyo reconocimiento, respeto y protección “informarán” la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes públicos, según dice el artículo 53.3 de la Constitución, que impide considerar a tales *principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes*.

Entre tales principios se encuentra el del artículo 50, que ordena a los poderes públicos garantizar, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, “la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad”, y que debe considerarse criterio de interpretación preferente en el presente caso. El principio de igualdad ha de interpretarse, por tanto, en el sentido más favorable a la realización de este objetivo, lo que significa un especial rigor a la hora de considerar justificada una desigualdad en este terreno. Desde este punto de vista parece claro que no es motivo suficiente para establecer un trato diferente en cuanto a la compatibilidad de pensiones *el dato de que el hecho causante se haya producido antes o después de una determinada fecha*» (Fundamentos Jurídico 6.º).

Análogamente, el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 7/1982, de 26 de febrero (recaída en el recurso de amparo 88/1981), y precisamente en un supuesto de invocada discriminación en materia de actualización de pensiones, manifestó:

«... el referido artículo 14 de la Constitución es el relativo al derecho de igualdad jurídica que prohíbe la discriminación o, dicho de otro modo, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable. La falta de este elemento de razonabilidad en las resoluciones administrativas del caso que nos ocupa se produce... porque la aplicación de la cambiante legislación de pensiones... *requiere una interpretación armonizadora, pues no se puede tratar desigualmente supuestos de hecho que tienen un contenido semejante y poseen un marco jurídico equiparable...*» (Fundamento Jurídico 2.º).

Sin embargo, no es posible olvidar que el propio Tribunal Constitucional, en varias sentencias posteriores (Vgs. 70/1983, de 26 de julio; 12 1/83, de 15 de diciembre, y la 103/1984, de 12 de noviembre), ha ido matizando esa doctrina legal. Así, en la primera de ellas —la 70/198 3, de 26 de julio—, recaída en el recurso de amparo 61/1983, ha declarado:

«El tratamiento diferenciado... no puede reputarse a una neta consideración distinta de situaciones iguales sin más motivación o circunstancias determinantes que la diferencia de fecha en el monto de producción de esas situaciones. Las sucesivas alteraciones de los preceptos rectores de estas prestaciones pasivas, de signo progresivamente favorable a los beneficiarios..., ha obligado permanentemente a la fijación de determinadas fechas como límite temporal que posibilite o no este tipo de nuevas y más favorables percepciones..., lo que provoca diferencia de situaciones entre los beneficiarios a los que la Administración reconoce nuevos derechos con aquellos otros... a los que no los extiende.»

Esta orientación jurisprudencial, juntamente con las otras consideraciones ya expuestas respecto a la progresividad del nuevo criterio de revalorización introducido por el artículo 4.º de la Ley debatida, dificulta seriamente la posibilidad de alegar, de manera indubitada, que este precepto entraña un vicio formal de inconstitucionalidad.

2.3. No obstante, es patente que la puesta en práctica de este nuevo criterio de revalorización únicamente para las pensiones sujetas a los requisitos de la nueva Ley, pero no para todas las otras, originará, como ya se ha dicho, situaciones realmente injustas y gravemente perjudiciales para los antiguos *pensionistas si no se adoptan*, con urgencia, medidas correctoras, sin duda posibles, como «autolimitación» del Poder ejecutivo, incluso en el marco del artículo 92 de la LGSS.

En efecto, a la luz de la antedicha doctrina del Tribunal Constitucional, principalmente en las invocadas Sentencias 7/1982, de 26 de febrero, y 19/1982, de 5 de mayo, se propugna una «interpretación armonizadora» sobre revalorización de las pensiones de un mismo sistema de previsión. Es posible, y a juicio de esta Institución es necesario, dicho sea con el máximo respeto, avanzar hacia una fórmula que evite el riesgo de inconstitucionalidad y sirva a los valores superiores de la igualdad y de la justicia.

2.4. Pero, previamente a la concreción de esa fórmula, resulta necesario esclarecer un último aspecto que, a veces, ha sido invocado para intentar una justificación a la diferencia de trato en esa revalorización de las pensiones que introduce la Ley 26/1985.

Ese argumento busca apoyarse en que la nueva Ley exige para tener derecho a la pensión una serie de requisitos diferentes de los establecidos en las normas anteriores, singularmente en lo que se refiere al periodo mínimo de cotización y al diferente cálculo de la base reguladora.

Sin embargo, y con toda objetividad, esa alegación no es suficiente para rebatir las razones precedentemente expuestas, a las que importa añadir otras dos de carácter complementario:

a) En primer término, la *disminución de la cuantía inicial de las pensiones*, a resultas de las modificaciones introducidas en el cálculo de la base reguladora de la Ley 26/1985, no puede predicarse con carácter universal.

En el debate parlamentario de esta norma legal se expusieron ejemplos que afectan a numerosos trabajadores y en los que la nueva base reguladora (calculada según los criterios de la nueva Ley), y, por tanto, el importe de la pensión correspondiente, no es inferior a la que tendría el mismo trabajador en el supuesto de haber calculado la mencionada base de acuerdo con la normativa anterior (cfr. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Comisión de Política Social y Empleo, de 12 de junio de 1981, págs. 9946 y 9947).

b) En segundo lugar, y en congruencia con lo anteriormente expuesto, una vez causadas las pensiones, aunque el derecho a las mismas haya estado sometido a distintos requisitos, en virtud de modificaciones sucesivas introducidas por el legislador, *la cuestión que realmente se plantea es, repetimos, el mantenimiento del poder adquisitivo*

de las pensiones que se perciben en un momento determinado, sin que tengan suficiente relevancia jurídica los requisitos a que haya estado sometido su reconocimiento. Añádase a ello que, por imperativo del artículo 53.3 de la Constitución, resulta ineludible que el legislador, sobre esta materia, tenga siempre en cuenta lo preceptado por el artículo 50 de la misma norma suprema y se adopte el criterio más favorable al mandato contenido en ese precepto en orden a garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad mediante pensiones adecuadas. y periódicamente actualizadas, como muy justa y certeramente subrayó, en su día, el Tribunal Constitucional en la invocada sentencia 19/1985, de 5 de mayo.

2.5. Recapitulando todo lo expuesto, la Institución del Defensor del Pueblo entiende que las pensiones de la misma clase, del mismo sistema de previsión, de la misma cuantía y que se perciben en el mismo momento deben ser revalorizadas con criterios idénticos, pues la diversidad origina un mayor quebranto económico a unos perceptores que a otros sin justificación jurídica suficiente. De ahí la necesidad, que es motor principal de esta Recomendación, *de propugnar medidas encaminadas a que en las futuras revalorizaciones periódicas de las pensiones*, a las que sea de aplicación todavía el artículo 92 y la Disposición Final tercera de la LGSS, no se origine un injusto deterioro en su poder adquisitivo, y a tal efecto es necesario que las pensiones causadas al amparo de la legislación anterior a la Ley 26/1985 sean revalorizadas con la misma periodicidad que la prevista en el artículo 4.º de esa norma legal, y que, en todo caso, una misma pauta de revalorización alcance a todas las pensiones mediante fórmulas que hagan compatible el criterio de proporcionalidad con el principio de solidaridad y se conserve, y, si fuera posible, se incremente, el poder adquisitivo de todas las pensiones, sin distinción alguna.

3. Sobre un posible supuesto de discriminación por razón de sexo si no se corrige un presumible error de redacción en el texto de la Disposición Adicional tercera de la Ley 26/1985.

3.1. El artículo 5.º de la Ley 26/1985 opera una importante modificación en el régimen de protección a la familia dentro del Sistema de Seguridad Social, en cuanto que suprime la asignación del pago periódico por cónyuge y las asignaciones de pago único por matrimonio y por nacimiento de hijos, para concentrar la cobertura en la asignación periódica «por hijos a cargo», legal o reglamentariamente establecida. En el fondo, se ha adoptado un criterio de protección diferencial en función del nivel de ingresos de los beneficiarios. Dada la mínima cuantía de las prestaciones de protección a la familia hasta ahora en vigor (y que en todo deberían mejorarse a la luz de lo preceptado en el artículo 39 de la Constitución), puede estimarse que la antedicha modificación legal, introducida por el artículo 5.º de la nueva Ley, implica el cambio desde una «desprotección generalizada» a una «protección selectiva», y este cambio, en sí mismo, no entraña vicio de inconstitucionalidad.

De otra parte, la supresión de la asignación periódica por cónyuge elimina un claro supuesto de discriminación por

razón de sexo que producía la aplicación del artículo 167 de la LGSS, al condicionar el derecho de la mujer trabajadora a una asignación por su marido, a la doble circunstancia de que éste se encontrara incapacitado para el trabajo y a cargo de ella, mientras que estos requisitos no se establecían en el caso inverso.

Contra esta situación discriminatoria, la Institución del Defensor del Pueblo, amparándose en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (especialmente en sentencias de 22 y 23 de noviembre de 1983), recomendó en su momento al Gobierno la pertinente modificación de dicha norma legal; avance que ahora resultaría consagrado merced al expresado artículo de la Ley 26/1985.

3.2. En patente contraposición —extraña e incluso paradójica— la misma Ley 26/1985, al tiempo que suprime lo que era un precepto discriminatorio establece, por lo menos en la literalidad de su texto, un nuevo supuesto de discriminación por razón de sexo, tal como está redactada la *Disposición Adicional tercera*

En electo, este precepto determina que «las asignaciones mensuales por esposa, reconocidas a pensionistas de la Seguridad Social con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán percibiéndose hasta el 31 de diciembre de 1985, y a partir de dicha fecha la cuantía de la citada asignación se incorporará a la pensión que tuvieran reconocida dichos pensionistas, en la forma y condiciones que por el Gobierno se determinen».

Ahora bien, como no es gramaticalmente posible interpretar que la expresión «asignación mensual por esposa» incluya también al marido incapacitado y a cargo de la mujer pensionista, se desemboca en la rechazable consecuencia de que, al omitir la referencia al esposo, dicho precepto, de no ser corregido, infringiría el principio de igualdad y no discriminación, que consagra el artículo 14 de la Constitución, ya que sería patente el tratamiento desigual, esto es, discriminatorio, en perjuicio de la mujer.

En efecto, a tenor de lo literalmente establecido en dicha Disposición Adicional tercera, cuando se trate de pensionistas del sexo masculino, la asignación se seguirá percibiendo hasta el 31 de diciembre de 1984 y, posteriormente, se incorporará a su propia pensión, mientras que en el caso de pensionistas del sexo femenino la asignación queda radicalmente suprimida, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley.

Es obvio que esta discriminación por razón de sexo (patente si el texto no se modifica) entrañaría infracción del artículo 14 de la Constitución, refrendado precisamente para supuestos de esta índole por la conocida Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance del principio de igualdad, y muy en concreto en sus sentencias de 22 y 23 de noviembre de 1983, que específicamente se refieren a supuestos de discriminación por razón de sexo en materia de Seguridad Social. Procede también invocar la «Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer» (de 18 de diciembre de 1979), ratificada por España mediante Instrumento de 16 de diciembre de 1983, en la que se preceptúa la adopción de todas las medidas pertinentes para eliminar cualquier tipo de discriminación contra la mujer y garantizar, en condiciones de igualdad entre mujeres y

hombres, el derecho de Seguridad Social y el derecho a las prestaciones familiares.

En conclusión, el Defensor del Pueblo estima imprescindible que sea modificada mediante la promulgación de una norma legal (ya que se trata de rectificar el texto de otra norma de esa jerarquía) la, sin duda, involuntaria inadvertencia en la redacción de la analizada Disposición Adicional tercera de la Ley 26/1985, evitando así la infracción del artículo 14 de la Constitución y de los concordantes preceptos de los Pactos Internacionales ratificados por España.

4. Sobre la flexibilización de los requisitos exigidos para acceder a las prestaciones asistenciales en relación con el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución.

4.1. El preámbulo de la Ley 26/1985 declara que uno de sus objetivos fundamentales consiste en la mejora de la protección no contributiva, señalando, en este sentido, que «la revisión conjunta de otras manifestaciones protectoras, hasta ahora reguladas con independencia de las prestaciones de la Seguridad Social, inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales».

Con ese mismo espíritu se pone de relieve que la nueva norma legal, al disponer un incremento de la cuantía de las pensiones asistenciales para las personas sin recursos, «intensifica su carácter de protección supletoria para todas las personas que sean declaradas incapacitadas permanentes o lleguen a la vejez sin reunir los períodos mínimos de cotización exigidos para el acceso a las pensiones contributivas».

Sin embargo, tan laudable declaración de intenciones que, sin duda, merece pleno apoyo, y esta Institución del Defensor del Pueblo se honra en ofrecerlo y estimularlo, no ha logrado plasmar suficientemente en el articulado de la nueva Ley, ya que ésta se limita, en su Disposición Adicional cuarta a incrementar las pensiones asistenciales (a que se refiere la Disposición adicional séptima de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985), pero no introduce modificación alguna en el actual régimen jurídico, y siendo éste gravemente restrictivo impedirá que ese incremento en la cuantía juegue un papel compensador respecto de quienes no alcancen derecho a las pensiones contributivas por efecto de las modificaciones operadas, con exigencia de más severos requisitos, por la Ley 26/1985, y no se conseguirá, en consecuencia, paliar el previsible «efecto expulsión» del sistema.

No es exagerado que, frente a lo que ha ocurrido en otros países (vgr, para el caso de Francia, J. J. Dupeyroux: *Droit de la Sécurité Sociale*, 9.º cd., Dalloz, París, 1984, pág. 998), mientras que nuestro Sistema profesional y contributivo de Seguridad Social ha alcanzado unas cotas muy estimables de desarrollo, los mecanismos asistenciales no han tenido una paralela extensión. La doctrina científica española ha podido, por ello, señalar el desequilibrio entre las funciones de sustitución y de compensación, circunstancia que

«... presenta una especial gravedad en la actual coyuntura, ya que la crisis económica, al aumentar los períodos de desempleo y las formas de empleo precario, dificulta el desarrollo normal de los procesos de adquisición de derechos en el marco de un sistema contributivo (la denominada “carrera de seguro”), mientras que, por otra parte, cualquier reforzamiento de la bilateralidad de este sistema, como consecuencia de una reforma que tiende a introducir determinados reajustes en la función sustitutoria, se traducirá, a causa del *efecto de expulsión derivado del endurecimiento de los requisitos de acceso de la protección, en un crecimiento de los márgenes de desprotección social.*»

(Por ello)

«...debe realizar una reestructuración global de las funciones de sustitución y de compensación.

Cualquier intento de ajuste parcial corre el grave riesgo de agravar los problemas del actual sistema sin corregir sus desviaciones. Sin un desarrollo simultáneo de la función de compensación, el reforzamiento de carácter contributivo para depurar la función de sustitución, aunque puede reducir, o encarecer, las infiltraciones fraudulentas, *aumentará los amplios márgenes de desprotección ya existentes, al excluir a quienes, pese a encontrarse en una situación objetiva de necesidad, no puedan completar los requisitos de acceso más rígidos que introduciría una reforma de estas características*» (A. Desdentado Bonete: «La reforma del régimen de pensiones y su conversión con los niveles contributivos de protección», en Relaciones Laborales, núm. 7, 1985, págs. 18 a 23).

4.2. Ante el limitado alcance, pues, de lo preceptuado en la *Disposición Adicional cuarta* de la Ley 26/1985, resulta necesario y urgente modificar los requisitos exigidos para acceder no sólo a las pensiones asistenciales a que dicha Disposición se contrae, sino también a las prestaciones del sistema en favor de las personas minusválidas, instituido por la Ley 13/1982, de 7 de abril, y desarrollado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, como medio de compensar el denominado «efecto de expulsión», derivado de las restricciones para el acceso a las pensiones contributivas, a causa del aumento de los períodos de cotización exigibles.

a) De los requisitos exigidos para acceder al primero de estos mecanismos asistenciales (a los que se refiere la antedicha Disposición Adicional cuarta), hay que insistir especialmente en el contenido de su artículo 1.º, apartado 2. b), que establece como condición para ser beneficiario de las mismas «no tener familiares que estén obligados a atenderle en la forma establecida en el Libro primero, Título VI, del Código Civil, o que teniéndolos carezcan de la posibilidad material de hacerlo».

Es tan evidente como doloroso que la rígida formulación de este requisito seguirá operando de un modo muy injusto, como ha venido ocurriendo hasta ahora, pues impide el acceso a dichas pensiones de muchos de sus posibles beneficiarios que realmente se encuentran en grave y comprobada situación de necesidad.

Ello ocurre fundamentalmente por dos razones:

En primer lugar, porque la referencia a la obsoleta regulación del derecho de alimentos en el Código Civil de 1889, discordante con la realidad actual de la estructura familiar y del efecto sobre ella de las condiciones socioeconómicas, implica condicionar el derecho a dicha prestación asistencial a que existan o no «parientes obligados» en una lista excesivamente extensa —cónyuge, ascendientes y descendientes, sin limitación de grado, y hermanos—, lo que explica el muy gran número de casos de incumplimiento de la obligación legal de prestar alimentos, incluso mediando procedimiento judicial, como nuestra Institución comprueba al examinar las quejas que recibe.

En segundo término, porque en nuestro ordenamiento jurídico no está prevista la posibilidad existente en otros países, que permite a los organismos gestores de las pensiones asistenciales resarcirse del importe de las mismas mediante la subrogación en el ejercicio de las acciones que pudieran corresponder al beneficiario, incluso frente a quienes le deben alimentos; mecanismo de anticipación que evitaría muchas de las situaciones de desamparo real que se producen en España por el juego conjunto de la aplicación del expresado requisito, y de las dificultades objetivas del alimentista para hacer efectivo su derecho a alimentos cuando los obligados no se avienen voluntariamente a su cumplimiento.

Precisamente por ello, nuestra Institución ha venido insistiendo, desde el comienzo de sus actividades, en la necesidad de flexibilizar los requisitos exigidos para el acceso a los mecanismos asistenciales de protección social y ha formulado, en este sentido, reiteradas sugerencias, en las que se propuso elevar el nivel de renta per cápita tomado en consideración para apreciar la posibilidad de cumplir la obligación alimenticia, y restringir la lista de familiares tomados en cuenta, para concentrarla en los más inmediatos y directos.

El Defensor del Pueblo apreció grandemente que ambas sugerencias fueran aceptadas, en principio, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aun cuando hasta la fecha no se hayan traducido en las necesarias modificaciones normativas, según consta en el Informe anual 1984, como pendientes de cumplimentar.

b) En cuanto al Sistema Especial de Prestaciones Sociales y Económicas, previsto en la excelente Ley 13/1982, de 7 de abril, sobre integración social de los minusválidos, y desarrollado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, es justo poner de relieve que, no obstante su carácter transitorio («... en tanto no se desarrollen las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución...»), según reza el artículo 12 de dicha Ley), entraña un claro avance en la línea marcada por ese artículo 41 de la Constitución; pero, posteriormente, no pudo reflejarse en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, elogiado en cuanto iniciaba el desarrollo de la Ley básica, pero muy restrictivo (probablemente por dificultades de financiación) en su contenido jurídico.

Ello movió a esta Institución a solicitar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un concreto informe sobre la incidencia de la aplicación del sistema de prestaciones

durante el primer año de vigencia y acerca de las previsiones de flexibilización de los requisitos y apertura de su órbita de aplicación.

Hay que agradecer que en su respuesta dicho Ministerio reconociera la insuficiencia de las prestaciones y los excesivos condicionamientos para tener acceso a las mismas, ocasionando que (según las previsiones para finales del presente año 1985) los beneficiarios del sistema serán únicamente unos ocho mil (en el caso del subsidio de garantía de ingresos mínimos) y de aproximadamente cuatro mil (en el supuesto de los subsidios por ayuda a tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte). Consciente de la gravedad de tal situación, el Ministerio anunciaba una nueva regulación que, previsiblemente, entraría en vigor en fecha próxima.

Según dicho informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las previsibles modificaciones afectarían fundamentalmente a los límites de ingresos compatibles con las prestaciones (que se prevé serán sensiblemente incrementados, adecuándolos, además, a la estructura real de las necesidades económicas en función del número de miembros del hogar familiar del minusválido), y a la disminución del grado de minusvalía requerido para acceder al subsidio de ayuda por tercera persona, que se equipararía con el de subsidio de garantía de ingresos mínimos, fijándose en el 65 por 100 de disminución.

En cuanto a la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos, se ha venido estableciendo por igual importe que el de las pensiones asistenciales, por estimarse que la mayoría de los perceptores de estas últimas, en concepto de enfermos incapacitados para el trabajo, lo podrían ser asimismo del subsidio de garantía de ingresos mínimos, por lo que el establecimiento de cuantías distintas para ambas prestaciones implicaría el automático trasvase de beneficiarios de una a otra, según fuera la de mayor cuantía.

De otra parte, el Real Decreto 109/1985, de 23 de enero, expone en su Preámbulo que la determinación de la cuantía de la revalorización se hará «sin perjuicio de que los estudios que se vienen realizando sobre la población minusválida permitan adoptar nuevas modificaciones respecto de los requisitos o la cuantía de aquéllas».

Hechas estas dos precisiones, parece imprescindible que el importe del subsidio de garantía de ingresos mínimos sea fijado en la misma cuantía determinada para las pensiones asistenciales por la Disposición Adicional cuarta de la Ley 26/1985 y con efectos económicos desde el 1 de agosto de 1985.

En este punto hay que señalar la aparente contradicción entre la previsible y necesaria elevación del número de beneficiarios y la cuantía de los subsidios de un lado, y, de otro, que en el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social para 1986 se haya fijado únicamente un incremento de las partidas presupuestarias para prestaciones económicas a minusválidos de un 8 por 100 sobre las de 1985, lo que puede frustrar las elogiadas intenciones expresadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.3. Siempre con la intención de cooperar a un desarrollo legislativo y reglamentario de plena congruencia con los artículos 41 y 50 de la Constitución y, por tanto, que haga

desaparecer o reduzca al mínimo el «efecto expulsión» (diminante de los requisitos establecidos, o que se establezcan, para generar las pensiones), importa señalar sucintamente la negativa incidencia que la ampliación de los períodos de carencia exigidos para el reconocimiento de la prestación de jubilación puede tener sobre trabajadores en desempleo mayores de cincuenta y cinco años que soliciten el equitativo subsidio de desempleo (establecido en el art. 3.2 de la laudable Ley 31/1984, de 2 de agosto, sobre Protección por Desempleo), dado que la obtención de ese subsidio está condicionada, precisamente, por la duración del expresado período de carencia.

Sería, por consiguiente, tan justo como necesario que a los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años se les compute, a fin de que puedan cumplimentar el requisito de carencia, *todo el período durante el que hayan de estar percibiendo el subsidio de desempleo hasta su conclusión por jubilación*; propuesta ésta que es plenamente consonante con la obligación de abonar las cotizaciones correspondientes durante tal período [art. 4.2.b) de la referida Ley 31/1984, de 2 de agosto].

4.4. Tras el análisis de esos concretos tipos de prestaciones es pertinente señalar las disfuncionalidades a que puede dar lugar la existencia de una dualidad de prestaciones (ayudas individualizadas de carácter periódico en favor de enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo y subsidio de garantía de ingresos mínimos), gestionadas por organismos distintos, y cuyo ámbito, subjetivo de aplicación, es, en gran parte, coincidente en función de la similitud de la situación de necesidad protegida. Esta circunstancia constituye un dato más que refuerza la necesidad de abordar la regulación conjunta de las manifestaciones asistenciales de protección social.

Pero el problema es de mayor envergadura si se tienen en cuenta las conclusiones del conocido y documentado estudio sociológico, según el cual puede calcularse que unos ocho millones de ciudadanos españoles se encuentran en grave situación de pobreza, y de ellos, aproximadamente cuatro millones en un estado de «absoluta pobreza» (Pobreza y marginación, Documento Social núm. 57, 1984, pág. 12). Un hecho tan lacerante pone de manifiesto el infructuoso resultado, hasta ahora, de la actuación pública contra la pobreza. Es patente que el actual Sistema de Seguridad Social, como ha declarado el propio Tribunal Constitucional (en su sentencia de 2 de noviembre de 1983), no responde en sus mismos fundamentos a tal finalidad, y resultan impotentes unos mecanismos de asistencia social que no han alcanzado el desarrollo adecuado para cubrir las fisuras del sistema contributivo de protección social. No es posible silenciar que, pese a los patentes esfuerzos desarrollados durante los últimos años, el porcentaje de los gastos de protección social en nuestro país, en relación al Producto Interior Bruto, se hallan todavía muy por debajo de las cifras de otras naciones de nuestro entorno sociocultural. La protección contra la pobreza se convierte, por tanto, en una de las finalidades básicas de la Seguridad Social, como señala la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 22 de mayo de 1984.

En el mismo sentido, y en consonancia con las recomendaciones del informe de un grupo de expertos sobre

la Seguridad Social de los países industrializados frente a la crisis económica y social presentado a la Organización Internacional del Trabajo, el gran objetivo de la política de Seguridad Social, alcanzarse antes del año 2000, sería la garantía, a todos los residentes en cada nación, de un suficiente ingreso mínimo (*La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000*, Ginebra, O. I. T., pág. 123).

4.5. Por todo lo expuesto, esta Institución considera que es apremiante adoptar una serie de medidas que den mayor efectividad a la cobertura derivada de los mecanismos asistenciales, acentuando de este modo la solidaridad con los ciudadanos más débiles y vulnerables, y estima que, en la actual situación, es insoslayable dar comienzo, de un modo concreto y efectivo, al propósito proclamado en el Preámbulo de la Ley 26/1985, de 31 de julio, de efectuar «una regulación unitaria de las distintas acciones de los Poderes públicos para integrarlas en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos suficientes para su subsistencia», pues sólo así se dará cumplimiento al mandato que se contiene en el artículo 41 de la Constitución.

III. RECAPITULACION DE FORMULAS CONCRETAS PARA DAR EFECTIVIDAD A LA PRESENTE RECOMENDACION

Como síntesis de todo lo expuesto, y una vez más en ejercicio de las facultades que nos están conferidas por los artículos 28.2 y 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, se recomienda, con el debido respeto, la puesta en práctica de las siguientes medidas:

1.^a Proceder con la mayor urgencia posible a la ratificación del Convenio núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo por razones de congruencia jurídica y a fin de dar un contenido más efectivo a las obligaciones asumidas por nuestro Estado, al haber ratificado la Carta Social Europea, y en concreto su artículo 12.2 y 3, y que en uso de la facultad de elección, reconocida en el artículo 2.º de dicho Convenio, no se excluyan aquellas partes del mismo relativas a las contingencias y situaciones que regula la Ley 26/1985, de 31 de julio.

2.^a Dictar las normas oportunas para que las pensiones causadas al amparo de lo previsto en la legislación anterior a la Ley 26/1985 se revaloricen con la misma periodicidad que las que se generen según lo dispuesto en esta nueva Ley, y que la revalorización alcance a todas las pensiones, sin excepción alguna, y procurando que a todas las pensiones de la misma clase y cuantía se les aplique el mismo tratamiento revalorizador.

3.^a Rectificar por medio de una norma legal el supuesto de discriminación por razón de sexo, derivado del texto literal de la Disposición Adicional tercera de la Ley 26/1985, según el cual, sin duda por error o inadvertencia, se mantiene la asignación «por esposa» para los pensionistas de sexo masculino, pero se omite el caso inverso, originándose así una patente desigualdad.

4.^a Modificar el requisito establecido por el artículo 1.2.b) del Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, para acceder

a las pensiones asistenciales en favor de la tercera edad y de los enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo, de conformidad con las sugerencias formuladas en su día por esta Institución al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5.^a Elevar al límite de ingresos compatible con las prestaciones del Sistema Especial, regulado por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, dando así cumplimiento al contenido de la comunicación dirigida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social a esta Institución el 2 de junio del presente año 1985.

6.^a Dictar la pertinente norma reglamentaria para que a los trabajadores mayores de cincuenta y cinco años se les compute todo el período durante el que hayan de estar percibiendo el subsidio de desempleo hasta su conclusión por jubilación, a fin de que puedan cumplir el preceptivo requisito de carencia, según el artículo 4.2 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto.

7.^a Incrementar la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos, regulada por el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, hasta el importe fijado para las pensiones asistenciales en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 26/1985 y con efectos desde 1 de agosto del presente año 1985.

8.^a Iniciar de manera efectiva, y en consecuencia con las laudables finalidades expuestas en el Preámbulo de la Ley 26/1985, la revisión conjunta de las diversas formas protectoras de tipo asistencial, de tal suerte que sea posible su integración en un nivel no contributivo de pensiones a favor de aquellas personas que se encuentren en grave situación de necesidad y carezcan de recursos económicos suficientes para la subsistencia; impulsando así, de manera real y concreta, la transición hacia un nuevo modelo, universalista y unitario, de protección social, en plena coherencia con el mandato contenido en el artículo 41 de la Constitución y en los Convenios y Pactos Internacionales ratificados por España.

Con el debido respeto, plena confianza y agradecimiento anticipado me honro en elevar a la consideración de las Cortes Generales y al Gobierno la presente «Recomendación» a todos los efectos oportunos.

Reiterando a V. E. el respeto y la confianza que merece, le saluda cordialmente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 7 de noviembre de 1985.

Excmo. Sr. Presidente del Gobierno.

4. Sobre el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de política Económica.

Excmo. Sr.:

La publicación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, motivó la formulación ante esta Institución de escritos presentados por don Julián Ariza y don Héctor Maravall, en nombre de la Secretaría de Relaciones Unitarias de la Confederación

Sindical de CC.OO.; doña Carmen Prades Guillén, Presidenta de la Asociación de Vecinos

«Francisco Javier Sauquillo» y Portavoz de la Coordinadora de Derecho Humanos; don Luis Colorado Rendón, Presidente de la Asociación de Vecinos «La Defensa», del pueblo de Vallecas, y Portavoz de Acción Social Vecinal; don Fernando García López, Presidente de la Asociación de Vecinos de Cuatro Caminos-Tetuán y Portavoz de la Coordinadora Vecinal Popular, y don Prudencio Sánchez Jiménez, Presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, escrito este último que fue remitido a esta Institución por el Sindic de Greuges de Cataluña en escrito de fecha 25 de junio de 1985. Los mencionados escritos quedaron referenciado, respectivamente, con los números 6.313/1985, 5.822/1985 y 9.432/1985 en el Área de Obras Públicas y Urbanismo, y todos ellos, expresa o implícitamente, alegaban el carácter inconstitucional del artículo 9.º del mencionado Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, que prevé la supresión del derecho a la prórroga forzosa en los contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocios celebrados con posterioridad a la entrada en vigor de la disposición mencionada.

Las razones jurídicas aducidas a favor de la inconstitucionalidad de la medida, con independencia de las de tipo puramente económico y social, se concretan en que «la abolición del esencial derecho a la estabilidad de las viviendas y locales arrendados» está en contraposición «a numerosos e importantes artículos de la Constitución»: artículo 33.2, último párrafo del artículo 38 y artículos 39.1.40.1,47,51, etc., de nuestra Constitución, que, respectivamente, preceptúan la delimitación del contenido del derecho de propiedad atendiendo a su función social y el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y para garantizar la defensa de los usuarios (en este caso los usuarios de viviendas en alquiler), protegiendo, mediante procedimientos eficaces, los legítimos intereses económicos de los mismos.

Por otra parte, los formulantes de las quejas números 5.822/1985 y 6.313/1985 alegan la inadecuación de utilizar «un Real Decreto-ley de urgencia, cuando la propia Constitución establece en su artículo 86 que no se puede afectar de semejante forma a los derechos, mandatos y garantías contenidos en el Título primero».

Teniendo en cuenta las manifestaciones formuladas por los promoventes de las quejas núms. 5.822/1985 y 6.313/1985, cuya pretensión esencial iba dirigida a que el Defensor del Pueblo efectuase una recomendación al Congreso de los Diputados con el fin de evitar la convalidación del Real Decreto-ley cuestionado y, por el contrario, conseguir su conversión en proyecto de Ley para su tramitación por el procedimiento de urgencia, se procedió al estudio del tema planteado por parte de los Asesores del Área correspondiente.

Asimismo, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución, como previene el artículo 18.1.b) del

Reglamento de Régimen Interior del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas Conjuntas de las Cortes Generales el día 6 de abril de 1983, celebró sesión especial el día 17 del presente mes de julio, estimando, con pleno respeto a cualquier otra opinión discordante, que no había fundamentos suficientes para hacer uso de la legitimación activa referente al recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, si bien se consideró conveniente efectuar una valoración crítica de la medida adoptada, con el fin de manifestarla a los Departamentos Ministeriales competentes en materia de arrendamientos urbanos y reiterarles la urgente necesidad de proceder a la prometida reforma global de la legislación sobre arrendamientos urbanos.

A continuación se expresan las razones en que esta Institución ha fundamentado la no interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 2/1985, efectuándose, en segundo lugar, una valoración crítica de la supresión del derecho a la prórroga forzosa en los contratos de arrendamiento celebrados con posterioridad a la entrada en vigor de la anterior disposición.

I. EXAMEN DE LA EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 9.º DEL REAL DECRETO-LEY 2/1985, DE 30 DE ABRIL, SOBRE MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

El problema a dilucidar consiste escuetamente en considerar si es o no conforme con la Constitución el artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, que literalmente indica:

«1. Los contratos de arrendamiento de viviendas o locales de negocio que se celebren a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley tendrán la duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga establecido por el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, texto refundido aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, y sin perjuicio de la tácita reconducción prevista en el artículo 1.566 del Código Civil.

2. Dichos contratos, salvo lo dispuesto en el apartado anterior, se regularán por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos urbanos.»

«Los contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocios celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley seguirán rigiéndose en su totalidad por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones vigentes» (Disposición Transitoria).

La cuestión planteada se reduce a examinar si la adopción de la medida en cuestión, utilizando la técnica del Real Decreto-ley, respeta las limitaciones constitucionales que establece al efecto el artículo 86 de la Constitución y cuya vulneración convertiría en inconstitucional el Real Decreto-ley que examinamos. Tales limitaciones o requisitos formales a respetar son los siguientes:

A) Todo Real Decreto-ley ha de ser convalidado por el

Congreso de los Diputados en el perentorio plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, pudiendo decidir las Cortes, con independencia de la convalidación indicada, la derogación del Decreto-ley o su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

En el presente caso, el Congreso de los Diputados («B.O.E.» de 22 de mayo de 1985) acordó convalidar el mencionado Real Decreto-ley, así como su publicación para general conocimiento. Con ello, como afirmaba el Tribunal Constitucional en su sentencia 6/1983, de 4 de febrero, se ha producido por parte de los representantes de la soberanía popular «una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada» por la vía del Decreto-ley.

B) En segundo lugar, señala el artículo 86.1 de la Constitución que los Decretos-leyes «no podrán afectar (...) a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero». Es decir, existen «materias prohibidas» al Decreto-ley, debiendo examinarse si en el presente caso la indicada limitación es vulnerada.

C) Finalmente, la posibilidad que tiene el Gobierno de dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decretos-leyes solamente puede ejercerse «en caso de extraordinaria y urgente necesidad».

Excluido, por tanto, el examen de la primera cuestión ya efectuado, procede considerar si en el presente caso se produce un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad habilitante de la facultad gubernativa de dictar un Decreto-ley, y, en segundo lugar, si se vulnera el principio de reserva de Ley por la eventual afectación de la disposición examinada de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero de la Constitución.

El primer posible motivo de inconstitucionalidad radicaría, pues, en la inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad de suprimir la prórroga forzosa en los futuros contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocio.

En tal sentido, es obvia, como ha declarado la sentencia 29/1982, de 31 de mayo, del Tribunal Constitucional, la posibilidad del control jurisdiccional de la situación «de extraordinaria y urgente necesidad», pero dicha valoración es competencia de los órganos políticos:

«... sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico-constitucional que corresponde a este Tribunal Constitucional en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley.»

En el presente caso, dentro de ese razonable margen de discrecionalidad, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 30 de abril de 1985, en uso de la autorización concedida en el artículo 86 de la Constitución, adopto la medida debatida, justificándola, en el preámbulo de la disposición, en las siguientes razones:

— Impulso de la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler.

— Aumento de la oferta de alquileres y correlativa reducción de rentas, con beneficio para propietarios y

arrendatarios.

— Satisfacer mejor las necesidades de vivienda de los jóvenes y las derivadas de los procesos de ajustes sectoriales de la economía española al dar «una mayor movilidad geográfica a los recursos humanos».

Se puede o no estar de acuerdo con las indicadas razones, pero lo que es cierto es que, «dentro del razonable margen de discrecionalidad» de que habla el Tribunal Constitucional, el Gobierno de la Nación entendió (párrafo quinto del preámbulo) que «seis meses después de la presentación de los Presupuestos de 1985 se hacía evidente la necesidad de adoptar más medidas en el sentido de potenciar la demanda interna», destinadas, por tanto, en el caso concreto del artículo 9.º de la disposición, junto con la desgravación por inversiones en vivienda y su transformación en locales de negocio, a impulsar el sector de la construcción, ya que «la supresión de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos (...) estimulará la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler».

Junto al anterior objetivo, el Real Decreto-ley entiende que, al aumentarse la oferta de las viviendas en alquiler como consecuencia de la supresión de la prórroga, se «reducirá la presión al alza de los alquileres, con beneficio para el propietario y para el arrendatario, lo que permitirá satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que, debido a la situación de bajo crecimiento económico, tienen dificultades para adquirir una vivienda y, además, una mayor movilidad geográfica de los recursos humanos, lo cual va a facilitar los procesos de ajuste sectorial que todavía van a producirse en la economía española».

Por otra parte, y tal como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrero («B.O.E.», núm. 58, de 9 de marzo), «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público (...), sino que hay que entenderla con mayor amplitud, como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales (en este caso de política económica), que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes»: la coyuntura económica, en suma, según ha considerado el Gobierno, ha exigido una acción normativa inmediata que se ha materializado en el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril.

La segunda cuestión alude al alcance, extensión y límites del principio de legalidad que establece el artículo 86 de la Constitución al señalar que «los Decretos-leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero de la Constitución».

Respecto a dicha cuestión cabe efectuar dos referencias, una de carácter doctrinal y otra de naturaleza constitucional. En cuanto a la primera, el profesor Garrido Falla ha entendido que la limitación al Decreto-ley en el sentido de que no puede afectar a los derechos y deberes contenidos en el Título primero puede conducir al absurdo si se incluyen en tal limitación los derechos aludidos en el Capítulo III, que son precisamente los aludidos por los formulantes de las

quejas y los de posible vulneración en este caso (protección social, económica y jurídica de la familia, del progreso social y económico, de la tercera edad, de los usuarios y, en definitiva, del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada).

Simplemente, como afirma el profesor Garrido, si se admite tal interpretación, desaparece toda posibilidad práctica de utilización del Decreto-ley, por lo que entiende que la limitación se refiere única y exclusivamente a los derechos y deberes de las dos Secciones del Capítulo II, subtituladas con las expresiones «de los derechos fundamentales y libertades públicas» y «de los derechos y deberes de los ciudadanos», respectivamente, las cuales son las que tradicionalmente configuran el Estado liberal de Derecho, «garantizador de las esferas de la libertad y la propiedad, inmunes en principio a la injerencia administrativa y expresamente reservada a la Ley por el artículo 53.1 de la Constitución». Por el contrario, el Capítulo III alude al moderno Estado de bienestar social, cuyas prestaciones es lógico que puedan asumirse en caso de excepcional urgencia por Decreto-ley.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 2 de diciembre de 1983, ha declarado:

«Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra para reducir el ámbito de la limitación, de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los arts. 81 y 82) y a los expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983 (“B.O.E.” de 9 de marzo), en la que, a propósito del artículo 31 de la CE, situado en la misma Sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la CE. Por otra parte, la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la CE, que sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título primero de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo “afectar” de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título primero, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible *ad absurdum*, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico 6) (“B. O. E.” de 9 de marzo). Entre una y otra líneas interpretativas, ambas, por extremas, rechazables, *la cláusula restrictiva del artículo- 86.1 de la CE (“no podrán afectar...”)* debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento jurídico 5, sentencia de 4 de febrero de

1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título primero ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos.»

En conclusión, ha de entenderse que se han cumplido los requisitos formales que establece el artículo 86 de nuestro texto constitucional y que, en particular, la justificación que el Real Decreto-ley analizado ofrece de la urgencia que le promovió es admisible, a tenor de la declaraciones de su preámbulo, no violándose, en opinión de esta Institución, con la utilización de aquél los estrictos límites genéricos contemplados en el artículo 86 y referidos a los .derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero de la Constitución».

II. VALORACION DE LA SUPRESION DE LA PRORROGA FORZOSA DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS

Con independencia del problema jurídico examinado, referente a la eventual inconstitucionalidad del artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, resulta pertinente efectuar las siguientes consideraciones críticas:

No cabe duda que la situación del alquiler en España exigía urgentes medidas de reforma de la Ley 40/1964, de 11 de junio (texto refundido aprobado por Decreto 4.104/1964, de 24 de diciembre), que, a su vez, en cuanto a principios estructurales (en particular la prórroga forzosa como expresión de la estabilidad de la relación arrendataria), era heredada de normas anteriores: Ley de 31 de diciembre de 1946 y Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955.

El principio básico de la legislación especial sobre arrendamientos urbanos se recoge en el artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos: «Cualquiera que sea la fecha de la ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones...»

La situación del régimen de vivienda en arrendamiento en nuestro país, caracterizada por una debilidad y deterioro considerables (20 por 100 de promoción de viviendas en alquiler en 1983, frente a un 50 por 100 en los años cincuenta; 60 viviendas en alquiler por 1.000 habitantes, frente a 170 por 1.000 en Francia y 220 por 1.000 en Italia), se atribuía a esa rigidez de la relación arrendaticia, que derivaba no sólo de la prórroga forzosa y del sistema de cesiones o subrogaciones impuestas al propietario de la vivienda (arts. 58, 59 y 60 de la LAU), sino de la efectiva congelación de rentas en los contratos sin cláusula de actualización. Limitaciones que provocaron una reducción de la oferta de viviendas en alquiler (los propietarios preferían mantener sus pisos cerrados antes que arriesgarse a no recuperarlos en muchísimo tiempo: se calcula que existen 2.000.000 de viviendas vacías) y un alza considerable de los precios de los alquileres (las rentas eran muy elevadas por el escaso número de viviendas en alquiler y por el riesgo que le

suponía al propietario alquilar una vivienda o local de negocios).

El artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, intenta romper con esta situación, pero lo hace, en nuestra opinión, de forma discriminatoria (al no alcanzar la medida a los contratos anteriores), poco matizada en relación con las situaciones posibles (viviendas libres y viviendas de protección oficial, locales de negocios), con defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU carece, en parte, de sentido) y, sobre todo, de una forma maximalista y quizá socialmente regresiva (no pone límites mínimos al tiempo de duración de los contratos):

a) Situación discriminatoria de los contratos de arrendamiento anteriores al 9 de mayo de 1985.

Constituye un clamor generalizado de propietarios de viviendas o locales en alquiler, inquilinos, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, especialistas en la materia, etc., la urgente reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

El propio Gobierno, en expresa respuesta al informe parlamentario del Defensor del Pueblo para 1983, anunciaba la existencia de un Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos elaborado por una Comisión Mixta formada por los representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Justicia, en el que se hacía un tratamiento global del problema de la relación arrendaticia urbana.

Evidentemente, se ha optado por dejar en vía muerta tal reforma global y suprimir el derecho de prórroga forzosa para los nuevos arrendamientos.

Ello supone una discriminación entre estos últimos y los contratos suscritos con anterioridad al 9 de mayo de 1985, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley que comentamos; los arrendamientos anteriores a esta fecha, y en particular los más antiguos en el tiempo, siguen sometidos a un régimen jurídico excesivamente protector para el inquilino (prórroga forzosa, cesión unilateral y gratuita de la vivienda, posibilidad de subarriendo, congelación efectiva de rentas si no hay cláusula de actualización, etc.). Los arrendamientos posteriores al 9 de mayo de 1985 cambian radicalmente de signo, ya que al eliminar la prórroga forzosa, salvo pacto en contrario, es el interés del propietario o arrendatario quien resulta especialmente protegido.

b) Efectos del precepto sobre las viviendas y locales libres y las viviendas y locales de protección oficial.

Por otra parte, el artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985 no efectúa una distinción fundamental: la existente entre viviendas libres arrendadas y las viviendas de protección oficial cedidas en régimen de alquiler. Y como la legislación sobre viviendas de protección oficial en lo no regulado en ella específicamente sobre el régimen de uso en arrendamiento se remite a la Ley de Arrendamientos Urbanos, resulta que también en ellas desaparece el derecho del arrendatario a imponer la prórroga forzosa al propietario del bien arrendado, lo que ciertamente resulta excesivo en un régimen especialmente tuitivo, como es el aplicable a las viviendas de protección oficial.

Asimismo, ha de indicarse que, habida cuenta de la

limitación de rentas en las viviendas de protección oficial, así como de la nula incidencia de la autonomía de la voluntad en cuanto a su cuantía y revisión (art. 12 del Real Decreto 3148/1978), carece de sentido el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, respecto a la incidencia de la supresión de la prórroga sobre el precio de los alquileres de viviendas de protección oficial. En la realidad mucho hay que temer que, por aplicación del artículo 9.º de esta disposición, la resolución de contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial se producirá no por el razonable interés crematístico del propietario, sino por motivos puramente caprichosos.

c) Defectos de técnica jurídica (la remisión a la LAU y la utilización de la figura del Decreto-ley).

La tercera observación a efectuar es de carácter meramente técnico. Por una parte, hay serias dudas acerca de si el Real Decreto-ley que comentamos valoró la incidencia de la medida sobre las viviendas de protección oficial. Sobre el particular ya se ha hecho el oportuno comentario. Por otra parte, carece en gran parte de sentido el párrafo segundo del artículo 9.º del Decreto-ley: «Dichos contratos (los celebrados a partir de su entrada en vigor), salvo lo dispuesto en el apartado anterior (no aplicación forzosa del régimen de prórroga establecido en el art. 57 de la LAU), se regulará por las disposiciones vigentes sobre arrendamientos urbanos.» En efecto, si eliminamos el derecho de prórroga forzosa a favor del inquilino, punto nuclear de toda la LAU, quedan parcial o totalmente vacíos de contenido en la práctica los siguientes preceptos de la mencionada Ley: artículos 6.º (irrenunciabilidad de los beneficios a favor del inquilino), 23 a 28 (cesión gratuita de vivienda), 29 a 42 (traspaso de local de negocios), 47 a 55 (derechos de tanteo y retracto del inquilino y del arrendatario de local de negocios) y 57 a 94 (prórroga forzosa, subrogación en caso de fallecimiento del inquilino y del arrendatario de local de negocios, excepciones a la prórroga).

El carácter fundamentalmente protector y tuitivo de la LAU queda, en consecuencia, desdibujado, por lo que, de hecho, los nuevos contratos de arrendamiento sin prórroga forzosa quedan sometidos al Código Civil (arts. 1.542 y sigs.).

d) Medida socialmente regresiva por su excesiva amplitud.

Para finalizar, la supresión de la prórroga puede calificarse de regresiva desde el punto de vista social, e incluso económico.

En el arrendamiento de viviendas producirá una situación en muchos casos de inseguridad e inestabilidad del hogar, contraria a la protección social, económica y jurídica de la familia, que preceptúa, como deber de los poderes públicos, el artículo 39 de la Constitución. Asimismo, éstos deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda (art. 47 CE). Desde esta perspectiva constitucional hay serias dudas sobre la corrección de la medida adoptada, salvo que, como insinúa el

Preámbulo del Real Decreto-ley, se produzca una reducción de rentas ante el aumento correlativo de la oferta de viviendas y locales en alquiler.

Podría replicarse que los inquilinos pueden pactar contratos de larga duración, pero en este caso, de aceptarlo el arrendador, se corre el riesgo de que si por circunstancias varias el inquilino se ve forzado a resolver anticipadamente el contrato tenga que indemnizar a aquél «con una cantidad equivalente a la renta que corresponda al plazo que, según el contrato, quedare por cumplir» (art. 56 de la LAU).

En los locales de negocios hay que efectuar esta simple pregunta: quien va a iniciar un negocio en local alquilado con obras importantes de mejora o adaptación, si no tiene una cierta estabilidad en la relación arrendaticia o en caso de resolución anticipada por ir mal el negocio, ¿tiene que indemnizar fuertemente al propietario? Asimismo, la capacidad de crédito del arrendatario de local de negocios quedará disminuida ante el hecho jurídico nuevo de la supresión de la prórroga forzosa.

Por todo ello, hubiese sido más prudente que la duración del contrato pudiese prorrogarse a voluntad del inquilino o arrendatario del local de negocios hasta un límite temporal de cinco, diez o quince años. O, por el contrario, establecer unos contratos de corta duración con derecho a la prórroga hasta un límite máximo de tiempo y con limitaciones de renta junto a otros contratos de larga duración, renta libre y derecho del arrendatario a la prórroga forzosa.

En razón de los expuesto, y considerando el alto número de quejas formuladas ante esta Institución en solicitud de una urgente reforma de la LAU, a la vez que le transmitimos a V. E. la decisión adoptada por esta Institución de no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, nos permitimos recordarle la necesidad de impulsar la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, elaborado por una Comisión Mixta de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Justicia, tal como se menciona en la respuesta del propio Gobierno, efectuada en fecha 15 de enero de 1985 por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Cortes y la Coordinación Legislativa, al informe parlamentario del Defensor del Pueblo para 1983.

Madrid, 19 de julio de 1985.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.

Excmo. Sr. Ministro de Justicia. Madrid.

5. Sobre la Disposición Transitoria séptima de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

Excmo. Sr.:

El Colegio Oficial de Directores de Bandas de Música Civiles ha comparecido ante esta Institución para solicitar que ejercite la legitimación activa que le está constitucionalmente reconocida e interponga recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria séptima de la Ley de Bases

de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

Los reclamantes sostienen que dicha Disposición vulnera el artículo 33.3 de la Constitución, provocando una expropiación sin indemnización por las siguientes principales causas:

1. Se suprime el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música Civiles, que tuvo su origen en la Ley de 30 de diciembre de 1983, lo que entraña «la privación del derecho reconocido legalmente a los funcionarios que lo integran de dirigir las Bandas de Música que las Corporaciones Locales sostengan con cargo a sus presupuestos».

Al mismo tiempo desaparece la categoría de Directores de Bandas de Música de primera y segunda, para los que se exigía titulación distinta y específica, teniendo preferencia la de primera para ocupar las plazas que las distintas Corporaciones sacaran a concurso.

2. El Cuerpo Nacional se sustituye por una integración de los distintos miembros activos del mismo en las plantillas de las diferentes Corporaciones Locales en las que se encuentren prestando servicios, pero olvidándose de quienes se encuentran en la situación de excedencia forzosa o voluntaria.

3. Con el fin de preservar uno de los elementos del Estatuto propio de estos funcionarios, como era el de acceder a las distintas plazas por concurso, garantizándose así la movilidad entre distintas Administraciones, se garantiza en la Ley de Bases la preferencia absoluta de todos ellos en el concurso que se convoque, pero al tiempo se olvida que la Ley de Bases de Régimen Local permite otras formas de proveer puestos de trabajo, como con la oposición libre, el concurso-oposición y la contratación laboral (dado que estos puestos de trabajo no se encuentran entre los reservados por el artículo 92.3 de la Ley de Bases y se ocupan por funcionarios).

4. No se precisa en la Ley de Bases quién expedirá los títulos profesionales y acreditaciones como Director de Bandas de Música, para los que el Reglamento de Funcionarios exigía estudios superiores de Armonía y Composición en el Conservatorio Oficial de Música.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución emitió el preceptivo informe, según el artículo 18.1.b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983 («B.O.E.», núm. 92, del mismo mes y año), y, en consecuencia, se ha resuelto no hacer uso de la facultad de interposición de recurso de inconstitucionalidad, por no apreciar que la expresada Disposición Transitoria séptima incurra en infracción de uno de los derechos reconocidos en el Título primero de la Constitución, a la luz de lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado sobre esta materia de derechos adquiridos.

No obstante, esta Institución considera que los problemas suscitados por los reclamantes pueden afectar a intereses legítimos y a derechos dimanantes de las disposiciones administrativas inherentes a la condición de funcionarios y, en consecuencia, hace uso de la facultad establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y formula a V. E. la siguiente «recomendación»:

La Disposición Transitoria séptima de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, plantea dos problemas de importante consideración:

1. En cuanto a la desaparición del Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música y su integración en las plantillas de las distintas Corporaciones Locales.

La Disposición Transitoria séptima, 3, dispone:

«Queda suprimido el Cuerpo Nacional de Directores de Bandas de Música y pasarán a formar parte de la plantilla de la respectiva Corporación como funcionarios propios de la misma, con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgida al amparo de la legislación anterior...»

Esta Disposición parece estar dirigida a aquellos funcionarios del extinguido Cuerpo Nacional que se encontrasen en el momento de la publicación de la Ley en servicio activo, pero parece no contemplar otras posibles situaciones administrativas, como puede ser la de las excedencias voluntarias, forzosas, etc. En este supuesto, y dado que no pueden integrarse en las respectivas Corporaciones, sería necesario, y a ello se dirige nuestra Recomendación, que se desarrollase la citada Disposición al efecto de contemplar este problema.

II. En cuanto a la efectividad de la previsión de la Disposición Transitoria séptima, 3, para la provisión de vacantes.

La tan citada Disposición Transitoria dispone:

«... con respeto íntegro de sus derechos y situación jurídica surgida al amparo de la legislación anterior, incluida la de traslado a otras Corporaciones Locales, para la cual gozarán de preferencia absoluta en el concurso que éstos convoquen para cubrir plazas de esa naturaleza.»

El problema que puede plantearse es que las Corporaciones Locales, al amparo de las facultades conferidas por la Ley Básica de Régimen Local en su artículo 91, no convoquen un concurso, sino que procedan a la contratación laboral de unas plazas vacantes de estas características o de su provisión por los otros sistemas previstos en este artículo, distintos de los concursos.

Por ello, la Recomendación que esta Institución somete a la consideración de V. E. se concreta en que se garantice por norma de rango pertinente que con carácter previo a la cobertura de plazas vacantes de la categoría de las que viene ocupando el extinguido Cuerpo Nacional por sistema distinto del concurso sea exigencia previa la convocatoria de éste, y sólo en el caso de que quedase desierto se pueda proceder a la provisión mediante otros sistemas previstos en la citada norma. Con ello se garantizarían los derechos que al amparo de la legislación anterior asisten a los funcionarios del extinguido Cuerpo, de conformidad con la Disposición Transitoria séptima, 3, de la Ley Básica de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

Agradeciendo por anticipado la remisión de este informe,

le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 1 de julio de 1985.

Excmo. Sr. Ministro de Administración Territorial.
Madrid.

ANEXO II

CONTESTACIONES MOTIVADAS A SOLICITUDES DE RECURSOS NO INTERPUESTOS

1. Respecto del artículo 62 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Estimada Sra.:

En relación con su escrito de fecha 11 de febrero del año actual y en el que solicita que esta Institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra la disposición de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que eleva las cuotas establecidas para las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas, por vulnerar diversos artículos de la Constitución, como el 31 y 35, cúmplemos comunicarles:

Que reunida la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución a efectos de conocer e informar sobre la posible interposición del recurso de inconstitucionalidad, según establece el artículo 18.1 .b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983, ha resuelto por unanimidad, con todo respeto para cualquier oposición diferente, que no existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad en base a las siguientes consideraciones:

A) Disposición impugnada

La disposición de la Ley 50/1 984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, a que se refiere la interesada es el artículo 62, «Licencias Fiscales», que establece:

a) Para el ejercicio de 1985 las cuotas establecidas para las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas en los Reales Decretos 791/1981 y 830/1981, de 27 de marzo, se elevan en un 20 por 100.

b) La cuota mínima, establecida en la regla 21 de la Instrucción de la Licencia Fiscal de actividades comerciales e industriales en 3.000 ptas., será para el ejercicio de 1985 de 3.600 ptas.

Igualmente, la cuota mínima de la Licencia Fiscal de actividades profesionales y de artistas, establecida en 5,000 ptas. por el apartado B), artículo 24.2 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, pasará a ser para el ejercicio de 1985 de 6.000 ptas.

B) Disposiciones legales que regulan la Licencia Fiscal

a) La Licencia Fiscal Industrial está regulada por Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales.

El Real Decreto 791/1981, de 27 de marzo, aprueba la instrucción y las tarifas de la Licencia Fiscal de actividades comerciales e industriales. El Real Decreto 2676/1981 crea nuevos epígrafes y modifica otros.

b) La Licencia Fiscal de profesionales y artistas se regula por Decreto 512/1967, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal.

El Real Decreto 830/1981, de 27 de marzo, aprueba la instrucción y nuevas tarifas de la Licencia Fiscal de actividades profesionales y de artistas.

c) La Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, establece en su artículo 24, «Licencias Fiscales», que:

1. A partir de 1 de enero de 1983 regirán la instrucción y tarifas de las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y de artistas, aprobadas por los Reales Decretos 791/1981 y 830/1981 (antes indicados).

2. Que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, aprobará mediante Real Decreto las modificaciones y adiciones precisas en las instrucciones y tarifas a que se refiere el número anterior.

3. En las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio se podrán modificar los límites de la cuantía máxima y mínima de las cuotas de las Licencias Fiscales que se establecen en el número anterior.

C) Naturaleza del impuesto

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificó profundamente la naturaleza del tributo desde la perspectiva del papel asumido por el mismo dentro del sistema fiscal. Estas reformas pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Se suprime la Cuota por Beneficios del Impuesto Industrial, con lo que la Cuota de Licencia pasa a ser la única forma de gravamen del tributo en cuestión.

b) La Cuota de Licencia deja de ser impuesto a cuenta de los impuestos personales sobre la renta, ganando plena autonomía en su inserción dentro del sistema fiscal.

e) La Cuota de Licencia deja de ser un impuesto estatal, pasando a ser calificado por la Ley como «tributo local de carácter real». De hecho sigue siendo un impuesto de producto cuya recaudación, por vía de cuota o de recargo, es de titularidad municipal o provincial.

d) La gestión de la Cuota de Licencia sigue estando atribuida al Estado, sin perjuicio del posible establecimiento de fórmulas de colaboración por parte de las Corporaciones Locales.

D) Examen de la posible inconstitucionalidad

El artículo 62 de la Ley 50/1984, cuya constitucionalidad se cuestiona, establece exclusivamente una elevación del 20

por 100 para el ejercicio económico de 1985 de las cuotas vigentes para las Licencias Fiscales.

En consecuencia, el examen de la posible inconstitucionalidad de tal artículo ha de circunscribirse al solo hecho de la modificación de las referidas cuotas y, en este caso, al porcentaje de su aumento; todo ello teniendo en cuenta los principios generales configurados en la Constitución para la materia tributaria, como son sustancialmente: principio de reserva de Ley, de generalidad, de capacidad, de seguridad jurídica, de igualdad, de justicia, de competencia, de solidaridad, de coordinación, de no confiscación y de instrumentalidad.

Con brevedad se van a considerar únicamente los principios de reserva de Ley o de legalidad tributaria, de capacidad tributaria y de no confiscación, por estimar que son los que fundamentalmente pudieran resultar afectados por el repetido artículo 62 de la Ley 50/1984.

a) En el presente supuesto no se quiebra el principio de legalidad tributaria, por cuanto la modificación de las cuotas de las Licencias Fiscales y la exacta determinación de la prestación impuesta al sujeto pasivo se determina por Ley, conforme al artículo 10 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1983, artículo 31.3 de la Constitución y sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrero. Y, por otra parte, como se ha indicado anteriormente, la Ley 5/1983, de 29 de junio, establece que en las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio se podrán modificar los límites de la cuantía máxima y mínima de las cuotas de las Licencias Fiscales.

b) En cuanto al *principio de capacidad*, considerado por parte de la doctrina como el principio tributario por antonomasia, está proclamado en el artículo 31 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley General Tributaria. En este principio se ha querido ver por la doctrina, junto a una pauta de justicia en la distribución de la carga tributaria, una norma de lógica fiscal en virtud de la cual la incidencia tributaria en cada persona debía tener en cuenta, como elemento definidor, la riqueza material poseída por cada uno.

No parece que en el caso de que se trata se vulnere el principio de capacidad tributaria con la sola elevación de un 20 por 100 de las cuotas ya existentes, salvo que esta elevación se pusiera en relación con el conjunto de toda la presión fiscal que han de soportar los ciudadanos afectados. El texto refundido de la Licencia Fiscal Industrial contiene, en su artículo 13, unos principios a los que debe de acomodarse la fijación cuantitativa de las cuotas, entre los cuales está el de que «no deberá exceder en ningún caso del 15 por 100 del beneficio medio presunto de la actividad gravada». Además, se considera como gasto deducible, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el importe satisfecho por la cuota de Licencia Fiscal.

e) *Principio de no confiscación*. A este principio se refiere el artículo 31 de la Constitución, en su apartado núm. 1, al disponer que el sistema tributario «en ningún caso tendrá alcance confiscatorio».

Tiene íntima conexión con el anterior, de tal manera que algunos autores entienden que el principio de capacidad es el presupuesto lógico para elaborar los principios de justicia fiscal propiamente dichos: el de igualdad y el de no confiscación.

Entiende la doctrina por este principio la garantía de que las contribuciones públicas absorban por vía impositiva tan sólo una parte sustancial de la propiedad y de la renta. Entendiéndose que, fijado un límite, su transgresión quebraría este principio.

Es válido lo dicho en el apartado B) precedente para considerar que la repetida elevación del 20 por 100 no tiene por sí misma un carácter confiscatorio, máxime cuando es un gasto deducible en el Impuesto sobre la Renta, como también hemos indicado.

Finalmente, es preciso referirse al contenido del artículo 35 de la Constitución, dado que en el escrito de queja se cita como uno de los preceptos vulnerados. Tal vulneración consistiría en las posibles trabas que, con la exigencia del impuesto, se ponen al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, cuyos derechos y libertad se proclaman en aquel artículo 35.

Debe tenerse en cuenta al respecto que las Licencias Fiscales se califican como impuestos de producto, y la materia imponible está constituida por el rendimiento, retribución o utilidad que la Ley presume se obtiene por el ejercicio de las actividades profesionales y artísticas. No se está en presencia de una autorización habilitadora para el ejercicio de la profesión ni de la negación de la validez de los actos profesionales realizados sin previo pago de la Licencia Fiscal. La Instrucción del Impuesto, aprobada por Real Decreto 830/1981, de 27 de marzo, es explícita al respecto al indicar que la matriculación no legitima el ejercicio de la profesión si para ello se exigen otras condiciones por las disposiciones vigentes. Y que la Ley General Tributaria, en su artículo 26, al hablar de los impuestos en general establece que el hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Por cuanto ha quedado expuesto no parece que pueda afirmarse que la elevación de las cuotas de la Licencia Fiscal en los términos fijados por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, vulnere los preceptos constitucionales aducidos por el reclamante.

Ello no obstante, queda abierta a los reclamantes la vía del recurso de amparo para plantear, en su día, esta cuestión ante el Tribunal Constitucional, una vez impugnados los actos administrativos de aplicación ante la vía jurisdiccional competente y agotada ésta.

Finalmente, deberá ser usted quien, si lo estima conveniente, se dirija a la Presidencia del Gobierno remitiendo el dossier que por fotocopia nos adjuntaba en su mencionado escrito en relación con el sistema impositivo vigente, todo ello sin perjuicio de que esta Institución tenga en cuenta el contenido de dicho dossier y el problema general de las Licencias Fiscales a los efectos que procedan.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.
Madrid, 28 de marzo de 1985.

Estimada Sra.:

En relación con su escrito, que tuvo entrada en esta Institución con fecha 12 de marzo del año actual y en el que solicita que se interponga recurso de inconstitucionalidad contra la disposición de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que eleva las cuotas establecidas para las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales, por vulnerar diversos artículos de la Constitución, como el 35, cúmplenos comunicarle:

Que reunida la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución a efectos de conocer e informar sobre la posible interposición del recurso de inconstitucionalidad, según establece el artículo 18.1 .b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983, ha resuelto, por unanimidad, con todo respeto para cualquier oposición diferente, que no existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad en base a las siguientes consideraciones:

A) Disposición impugnada

La disposición de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, a que se refiere la interesada es el artículo 62, «Licencias Fiscales», que establece:

a) Para el ejercicio de 1985 las cuotas establecidas para las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas en los Reales Decretos 791/1981 y 830/1981, de 27 de marzo, se elevan en un 20 por 100.

b) La cuota mínima, establecida en la regla 21 de la Instrucción de la Licencia Fiscal de actividades comerciales e industriales en 3.000 ptas., será para el ejercicio de 1985 de 3.600 ptas.

Igualmente, la cuota mínima de la Licencia Fiscal de actividades profesionales y de artistas, establecida en 5.000 ptas. por el apartado B), artículo 24.2, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, pasará a ser para el ejercicio de 1985 de 6.000 ptas.

B) Disposiciones legales que regulan la Licencia Fiscal

a) La Licencia Fiscal Industrial está regulada por Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales.

El Real Decreto 791/1981, de 27 de marzo, aprueba la instrucción y las tarifas de la Licencia Fiscal de actividades comerciales e industriales. El Real Decreto 2676/1981 crea nuevos epígrafes y modifica otros.

b) La Licencia Fiscal de profesionales y artistas se regula por Decreto 512/1967, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal.

El Real Decreto 830/1981, de 27 de marzo, aprueba la instrucción y nuevas tarifas de la Licencia Fiscal de actividades profesionales y de artistas.

e) La Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en

materia presupuestaria, financiera y tributaria, establece en su artículo 24, «Licencias Fiscales», que:

1. A partir de 1 de enero de 1983 regirán la instrucción y tarifas de las Licencias Fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y de artistas, aprobadas por los Reales Decretos 791/1981 y 830/1981 (antes indicados).

2. Que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, aprobará mediante Real Decreto las modificaciones y adiciones precisas en las instrucciones y tarifas a que se refiere el número anterior.

3. En las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio se podrán modificar los límites de la cuantía máxima y mínima de las cuotas de las Licencias Fiscales que se establecen en el número anterior.

C) *Naturaleza del impuesto*

La Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, modificó profundamente la naturaleza del tributo desde la perspectiva del papel asumido por el mismo dentro del sistema fiscal. Estas reformas pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Se suprime la Cuota por Beneficios del Impuesto Industrial, con lo que la Cuota de Licencia pasa a ser la única forma de gravamen del tributo en cuestión.

b) La Cuota de Licencia deja de ser impuesto a cuenta de los impuestos personales sobre la renta, ganando plena autonomía en su inserción dentro del sistema fiscal.

c) La Cuota de Licencia deja de ser un impuesto estatal, pasando a ser calificado por la Ley como «tributo local de carácter real». De hecho sigue siendo un impuesto de producto cuya recaudación, por vía de cuota o de recargo, es de titularidad municipal o provincial.

d) La gestión de la Cuota de Licencia sigue estando atribuida al Estado, sin perjuicio del posible establecimiento de fórmulas de colaboración por parte de las Corporaciones Locales.

D) *Examen de la posible inconstitucionalidad*

El artículo 62 de la Ley 50/1984, cuya constitucionalidad se cuestiona, establece exclusivamente una elevación del 20 por 100 para el ejercicio económico de 1985 de las cuotas vigentes para las Licencias Fiscales.

En consecuencia, el examen de la posible inconstitucionalidad de tal artículo ha de circunscribirse al solo hecho de la modificación de las referidas cuotas y, en este caso, al porcentaje de su aumento; todo ello teniendo en cuenta los principios generales configurados en la Constitución para la materia tributaria, como son sustancialmente: principio de reserva de Ley, de generalidad, de capacidad, de seguridad jurídica, de igualdad, de justicia, de competencia, de solidaridad, de coordinación, de no confiscación y de instrumentalidad.

Con brevedad se van a considerar únicamente los principios de reserva de Ley o de legalidad tributaria, de capacidad tributaria y de no confiscación, por estimar que son

los que fundamentalmente pudieran resultar afectados por el repetido artículo 62 de la Ley 50/1984.

a) En el presente supuesto no se quiebra *el principio de legalidad tributaria*, por cuanto la modificación de las cuotas de las Licencias Fiscales y la exacta determinación de la prestación impuesta al sujeto pasivo se determina por Ley, conforme al artículo 10 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1983, artículo 31.3 de la Constitución y Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 de febrero. Y, por otra parte, como se ha indicado anteriormente, la Ley 5/1983, de 29 de junio, establece que en las Leyes de Presupuestos de cada ejercicio se podrán modificar los límites de la cuantía máxima y mínima de las cuotas de las Licencias Fiscales.

b) En cuanto *al principio de capacidad*, considerado por parte de la doctrina como el principio tributario por antonomasia, está proclamado en el artículo 31 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley General Tributaria. En este principio se ha querido ver por la doctrina, junto a una pauta de justicia en la distribución de la carga tributaria, una norma de lógica fiscal en virtud de la cual la incidencia tributaria en cada persona debía tener en cuenta, como elemento definidor, la riqueza material poseída por cada uno.

parece que en el caso de que se trata se vulnera el principio de capacidad tributaria con la sola elevación de un 20 por 100 de las cuotas ya existentes, salvo que esta elevación se pusiera en relación con el conjunto de toda la presión fiscal que han de soportar los ciudadanos afectados. El texto refundido de la Licencia Fiscal Industrial contiene, en su artículo 13, unos principios a los que debe acomodarse la fijación cuantitativa de las cuotas, entre los cuales está el de que «no deberá exceder en ningún caso del 15 por 100 del beneficio medio presunto de la actividad gravada». Además, se considera como gasto deducible, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el importe satisfecho por la cuota de Licencia Fiscal.

e) Principio de no confiscación. A este principio se refiere el artículo 31 de la Constitución, en su apartado núm. 1, al disponer que el sistema tributario «en ningún caso tendrá alcance confiscatorio».

Tiene íntima conexión con el anterior, de tal manera que algunos autores entienden que el principio de capacidad es el presupuesto lógico para elaborar los principios de justicia fiscal propiamente dichos: el de igualdad y el de no confiscación.

Entiende la doctrina por este principio la garantía de que las contribuciones públicas absorban por vía impositiva tan sólo una parte sustancial de la propiedad y de la renta. Entendiéndose que, fijado un límite, su transgresión quebraría este principio.

Es válido lo dicho en el apartado B) precedente para considerar que la repetida elevación del 20 por 100 no tiene por sí misma un carácter confiscatorio, máxime cuando es un gasto deducible en el Impuesto sobre la Renta, como también hemos indicado.

Finalmente, es preciso referirse al contenido del artículo 35 de la Constitución, dado que en el escrito de queja se cita como uno de los preceptos vulnerados. Tal vulneración consistiría en las posibles trabas que, con la exigencia del impuesto, se ponen al derecho al trabajo y a la libre elección

de profesión u oficio, cuyos derechos y libertad se proclaman en aquel artículo 35.

Debe tenerse en cuenta al respecto que las Licencias Fiscales se califican como impuestos de producto, y la materia imponible está constituida por el rendimiento, retribución o utilidad que la Ley presume se obtiene por el ejercicio de las actividades profesionales y artísticas. No se está en presencia de una autorización habilitadora para el ejercicio de la profesión ni de la negación de la validez de los actos profesionales realizados sin previo pago de la Licencia Fiscal. La Instrucción del Impuesto, aprobada por Real Decreto 830/1981, de 27 de marzo, es explícita al respecto al indicar que la matriculación no legitima el ejercicio de la profesión si para ello se exigen otras condiciones por las disposiciones vigentes. Y que la Ley General Tributaria, en su artículo 26, al hablar de los impuestos en general establece que el hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de bienes o la adquisición o gasto de la renta.

Por cuanto ha quedado expuesto no parece que pueda afirmarse que la elevación de las cuotas de la Licencia Fiscal en los términos fijados por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, vulnera los preceptos constitucionales aducidos por la reclamante.

Ello no obstante, queda abierta a los reclamantes la vía del recurso de amparo para plantear, en su día, esta cuestión ante el Tribunal Constitucional, una vez impugnados los actos administrativos de aplicación ante la vía jurisdiccional competente y agotada ésta.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 28 de marzo de 1985.

2. Respecto de los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Estimado Sr. Zamora Zaera:

En el primer momento posible (dada la extraordinaria acumulación de quejas recibidas y que ya desbordan las 59.000 en tramitación) cumpíame agradecerle su escrito de 26 de febrero del presente año, que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 2.262/1985, según usted ya conoce por el recibo provisional que en su momento le fue enviado y a cuya numeración le rogamos haga siempre referencia en ulteriores contactos con nosotros.

Comprendiendo la legítima inquietud suya y de ese Comité de Empresa de la Fundación Centro Municipal de Informática, en cuya representación acudió usted a nosotros para que estudiáramos la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la

Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, me veo en el deber de informarle de lo siguiente:

1. La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de su Reglamento de 6 de abril de 1983, examinó con toda la objetividad y atención debida el problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y sus argumentos, en los que denunciaban presunta infracción de determinados preceptos de la Constitución.

Tras ese cuidado análisis, y sin perjuicio de respetar cualquier otra opinión diferente, la Junta de Coordinación informó en el sentido de que no estimaba pertinente hacer uso de la legitimación activa para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que ustedes pudieran hacer uso de las acciones de carácter administrativo y, en su caso, contencioso-administrativo para impugnar, si sus Asesores Jurídicos lo estiman pertinente, los actos de aplicación concreta de la mencionada Ley 50/1984, de 30 de diciembre, e incluso plantear entonces ante el Tribunal de Jurisdicción la cuestión de inconstitucionalidad o, una vez agotada la vía contencioso-administrativa, plantear recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cumpliendo los requisitos que determina el artículo 44 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la que dicho Alto Tribunal se rige.

Someramente le expreso las consideraciones que nuestra Junta de Coordinación tuvo para emitir el expresado informe:

1.1. No se aprecia vulneración del artículo 37 de la Constitución, que garantiza «el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

a) Es cierto que ese derecho tiene especial relevancia y categoría de derecho fundamental, según resulta del artículo 53.1 de la propia Constitución, y es patente que constituye una pieza clave del nuevo sistema de relaciones laborales y que merced a él se abre un campo de actuación legítima que merece respeto y protección.

En este aspecto puede hablarse de una autonomía de la negociación colectiva, pero no es posible silenciar que el derecho que ella implica tiene, como todos los derechos humanos, determinados límites, por atenciones dimanantes de los intereses generales, que se integran en el concepto de orden público económico-laboral. Así se desprende del espíritu y aun de la letra del artículo 10 de nuestra Norma Fundamental, en relación con lo prevenido en los artículos 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el 4.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por España y que han de ser tenidos especialmente en cuenta a tenor de lo preceptuado en dicho artículo 10.2 de nuestra Constitución, ya que se trata de interpretar normas referentes al ejercicio de los derechos y de las libertades que la Norma Fundamental reconoce.

De todos esos preceptos de rango constitucional resulta que el ejercicio de los derechos en ellos garantizados pueden

estar sujetos a condiciones y límites necesarios para promover el bienestar general en una sociedad democrática o para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos de los demás ciudadanos.

A mayor abundamiento, el artículo 53 de la Constitución determina que por Ley —aunque sólo por Ley y Ley Orgánica— podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades, aunque respetando siempre «su contenido esencial».

A la luz de esos preceptos, el Tribunal Constitucional ha declarado en sentencia de 8 de abril de 1981 que «la Constitución establece por sí misma el límite de los derechos fundamentales en algunas ocasiones, y, en otras, el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediada o indirecta, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino otros bienes directamente protegidos».

b) Desde una perspectiva convergente no es posible olvidar que el artículo 40.1 de la Constitución encomienda a los poderes públicos «la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica» y de manera especial la realización de una política orientada al pleno empleo, y según el artículo 131 del mismo texto constitucional, el Estado puede mediante Ley «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 37.1 de la Constitución no establece una subordinación del convenio colectivo a la Ley del Estado, la supremacía de la Ley frente al convenio nacido de la autonomía negociadora de las partes se establece en el artículo 3.1 del Estatuto de los Trabajadores, que somete el convenio, desde el punto de vista jerárquico-normativo, a las leyes e incluso a los reglamentos administrativos, y los artículos 25.2, 26.3 y 27.1 del mismo Estatuto, sin perjuicio de la normativa sobre mínimos necesarios y de las vías establecidas por los expresados artículos 40.1 y 131 de la Constitución, evidencian la posibilidad de limitación de la autonomía de la voluntad de los interlocutores sociales por medio de una ley formal.

e) También en el plano internacional hay notorias constancias de limitaciones al principio de la libre negociación colectiva.

Así, el Comité de Libertad de la O.I.T. (en sus informes 110, 129 y 132, casos 503, 385 y 691) admite la intervención gubernamental en los procesos de negociación colectiva cuando en trance de una política de estabilización un Gobierno considera «que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva»; aunque tal restricción debe aplicarse como medida excepcional, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Tales criterios aparecen también confirmados en la práctica de varios Gobiernos y Parlamentos de la Europa Occidental durante estos años de crisis económica.

Así, el Balance del Año Social Europeo de 1982, según

un informe de la Comisión de la C. E. E., revela que a lo largo de dicho año el Gobierno belga promulgó varios Decretos instauradores de limitaciones salariales; el Ejecutivo danés, por su parte, suspendió la indexación salarial hasta 1985; en Francia, el Gobierno Maurois congeló precios y salarios durante cuatro meses, imponiendo, a partir de noviembre de 1982, un control de precios y salarios; en Luxemburgo se introdujo una ley instaurando medidas de austeridad salarial, y en Holanda, el Gobierno adoptó una política de limitación salarial, fijando un límite máximo sobre los incrementos salariales.

Más recientemente, el presupuesto presentado al Gobierno francés para 1984 limita al 6,3 por 100 el aumento de los gastos públicos, estableciéndose para los gastos de funcionamiento, constituidos en su mayor parte por salarios y retiros, un límite global máximo del 7 por 100.

Por su parte, el Gobierno italiano suprimió recientemente, y por Decreto, la escala móvil de salarios, pieza clave del sistema de negociación colectiva de Italia.

De lo que antecede puede inferirse que, el alcance, trascendencia y gravedad de la presente crisis socioeconómica ha condicionado los comportamientos del sistema de la negociación colectiva hasta el punto de omitirse toda referencia salarial en la lista de prioridades establecidas en mayo de 1979 hasta 1982 por el III Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (C. E. S.), concentrándose en cambio en las áreas de empleo y formación profesional, calidad de vida y política energética. En todo caso, y sin dejar de tener en cuenta las peculiares circunstancias de la coyuntura socioeconómica en España, no parece posible pretender la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos para 1985 sobre la base de considerarlos como infracción del artículo 37.1 de la propia Constitución.

2. No se aprecia tampoco vulneración del artículo 28.1 de la Constitución, que consagra el derecho de libertad sindical.

Esta opinión se funda en las siguientes consideraciones:

a) Es cierto que la constante doctrina del Tribunal Constitucional consagra que el derecho de libertad sindical no comprende sólo la facultad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a los mismos, sino también entraña el derecho de los individuos a participar normalmente en la vida sindical y representativa, así como el derecho de las entidades sindicales a desarrollar libremente las actividades que le son propias, incluida la negociación colectiva, la huelga y la incoación de conflictos.

Sin embargo, todos esos derechos y libertades están sujetos, como se ha indicado en el apartado precedente, a los límites que el poder legislativo —no el ejecutivo— puede legítimamente establecer por razones de interés general en una sociedad democrática, y los demás aspectos que se mencionan en los ya invocados artículos 40 y 131 de la Constitución, así como en los Convenios Internacionales ratificados por España.

Desde esta perspectiva no es fácil apreciar inconstitucionalidad en la fijación de un tope al incremento salarial en determinadas empresas, como son las empresas públicas, como algo atentatorio al contenido básico de la libertad sindical, sobre todo si es entendido como lo ha hecho

el Tribunal Constitucional (en sentencia de 8 de abril de 1981) «como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos».

En otros términos hay que entender que se rechaza o se 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».

A la luz de esa doctrina jurisprudencial y de lo que ya se ha dicho en el apartado precedente sobre las dificultades coyunturales y la autonomía de la negociación colectiva, no resulta evidente que lo establecido en los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos, que en este extremo es impugnada, resulte coartada en su contenido esencial, ya que dicha libertad afecta a otros muchos aspectos de la vida laboral, y aun en lo que concretamente se refiere al incremento salarial y a compensaciones de otra índole, conserva un amplio campo de ejercicio, siempre que sea con límites temporales y por graves motivos de interés público.

3. No existe vulneración del principio de igualdad jurídica, que garantiza el artículo 14 de la Constitución.

3.1. Es evidente que este principio básico de la igualdad ante la Ley, que consagra el citado precepto constitucional, vincula a la Administración al Poder Judicial y al Poder Legislativo, como categóricamente establecen los artículos 9 y 53 de la misma Norma Fundamental. Sin embargo, ello no implica que esa igualdad jurídica obligue en todos los casos a un igual tratamiento legal con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

Así lo ha declarado ya nuestro Tribunal Constitucional (en reiteradas sentencias, como las de 26 de enero, 30 de marzo, 2 y 10 de julio y 10 de noviembre de 1981 y, más recientemente, la de 18 de febrero de 1983), clarificando que dicho artículo 14 de la Constitución no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones fácticas realmente distintas y darles, por consiguiente, un diverso tratamiento, y lo único que veta es una discriminación o desigualdad de trato legal, injustificada por no razonable.

Análoga doctrina jurisprudencial ha venido sentando desde hace muchos años el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo al interpretar el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección o Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales con un texto similar, como es sabido, el artículo 14 de nuestra Constitución. Así lo revelan las sentencias de 23 de julio de 1967, 27 de febrero de 1975, 6 de febrero y 8 de junio de 1976, entre otras, y no es posible olvidar que ese criterio hermenéutico ha de tenerse preceptivamente en cuenta al interpretar las normas de nuestra Constitución, referentes a los derechos fundamentales, porque así lo preceptúa el artículo 10.2 del texto constitucional.

Por otra parte, es preciso añadir que diversas sentencias del Tribunal Central de Trabajo, entre otras la dictada por la Sala Quinta el 15 de junio de 1984, consideran conforme a los preceptos constitucionales la limitación del 6,5 por 100 que, por idéntico concepto, estableció el artículo 2.5.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales

del Estado para 1984.

El Tribunal Central de Trabajo considera, como fundamentos jurídicos de su resolución, los siguientes:

— En el artículo 2.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se dispone que el incremento salarial global máximo para dicho año será del 6,5 por 100, norma de carácter imperativo que modifica en este sentido los convenios colectivos de las empresas del INI que previeron una subida superior, lo que viene a suponer una «especie de descuelgue del convenio y que mantiene el principio de jerarquía normativa, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española y 85.1 del Estatuto de los Trabajadores.

— La aplicación del límite presupuestario supone que la ley viene a interferir la vida de un convenio colectivo vigente para una parte de los trabajadores del sector, corrigiendo el pacto retributivo previamente acordado para el año 1984 y, si bien supone una limitación al derecho de negociación colectiva que reconoce el artículo 37.1 de la Constitución española, provocando la ineficacia sobrevenida del incremento salarial para un grupo de trabajadores que pertenecen a una empresa del sector público, se entiende que el Estado tiene legitimidad para efectuar esta interferencia en la autorregulación colectiva en función del interés público que supone una política de rentas que viene señalada en los artículos 40.1 y 131 de la Constitución española y que, en este caso, se materializa en los Presupuestos Generales del Estado (art. 134), en los que se determina el gasto a realizar en el sector público, al mismo tiempo que sirve de índice indicativo de los incrementos salariales en el sector privado y no puede entenderse que la potestad normativa que el artículo 37.1 CE reconoce a las fuerzas sociales signifique la obligada abstención del poder público en materia de compromisos de gastos relativos a los trabajadores de las empresas incluidas en su ámbito, pues esto supone concebir el Convenio como norma independiente y autónoma respecto de la Ley, apartándose el principio de jerarquía normativa que establece la supremacía de la ley, como norma emanada de la soberanías popular, sobre cualquier otra.

En base a estas consideraciones, y sin perjuicio de respetar, como ya se dijo al comienzo de esta comunicación, cualquier parecer distinto y de que quedan abiertas las vías judiciales expresadas, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución estimó improcedente hacer uso de la legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la expresada Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

Agradeciéndole en todo caso a usted y a ese Comité de Empresa, en cuyo nombre actúa, la confianza que nos demostró y lamentando que por las razones jurídicas expuestas no se haya considerado pertinente el interponer el recurso solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —Defensor del Pueblo.

Madrid, 17 de mayo de 1985.

Estimado Sr. López Estrada:

En el primer momento posible (dada la extraordinaria

acumulación de quejas y peticiones recibidas) agradecemos su escrito de referencia (que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 1,566/1985, como ya conoce por el recibo provisional que en su momento le fue enviado), en el que solicitaba, en nombre del Comité Nacional de Empresa del Banco de España, que esta Institución interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Estudiada su petición, cúmplenos notificarle:

1. La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de su Reglamento de 6 de abril de 1983] examinó con toda la objetividad y atención debidas el problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y los argumentos jurídicos contenidos en su escrito, según los cuales los expresados artículos de la Ley de Presupuestos infringirían determinados preceptos constitucionales.

Tras ese cuidadoso análisis y respetando siempre cualquier opinión diferente, la Junta de Coordinación no estimó posible apreciar la concurrencia de motivos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad.

En efecto:

1.1. *No se aprecia vulneración del artículo 37 de la Constitución, que garantiza «el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».*

a) Es cierto que ese derecho tiene especial relevancia y categoría de derecho fundamental, según resulta del artículo 53.1 de la propia Constitución, y es patente que constituye una pieza clave del nuevo sistema de relaciones laborales y que merced a él se abre un campo de actuación legítima que merece respeto y protección.

En este aspecto puede hablarse de una autonomía de la negociación colectiva, pero no es posible silenciar que el derecho que ella implica tiene, como todos los derechos humanos, determinados límites, por atenciones dimanantes de los intereses generales, que se integran en el concepto de orden público económico-laboral. Así se desprende del espíritu y aun de la letra del artículo 10 de nuestra Norma Fundamental, en relación con lo prevenido en los artículos 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el 4.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por España y que han de ser tenidos especialmente en cuenta a tenor de lo preceptuado en dicho artículo 10.2 de nuestra Constitución, ya que se trata de interpretar normas referentes al ejercicio de los derechos y de las libertades que la Norma Fundamental reconoce.

De todos esos preceptos de rango constitucional resulta que el ejercicio de los derechos en ellos garantizados pueden estar sujetos a condiciones y límites necesarios para promover el bienestar general en una sociedad democrática o para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos de los demás ciudadanos.

A mayor abundamiento, el artículo 53 de la Constitución determina que por Ley —aunque sólo por Ley y Ley

Orgánica— podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades, aunque respetando siempre «su contenido esencial».

A la luz de esos preceptos, el Tribunal Constitucional ha declarado en sentencia de 8 de abril de 1981 que «la Constitución establece por sí misma el límite de los derechos fundamentales en algunas ocasiones, y, en otras, el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediada o indirecta, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino otros bienes directamente protegidos».

b) Desde una perspectiva convergente no es posible olvidar que el artículo 40.1 de la Constitución encomienda a los poderes públicos «la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica» y de manera especial la realización de una política orientada al pleno empleo, y según el artículo 131 del mismo texto constitucional, el Estado puede mediante Ley «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 37.1 de la Constitución no establece una subordinación del convenio colectivo a la Ley del Estado, la supremacía de la Ley frente al convenio nacido de la autonomía negociadora de las partes se establece en el artículo 3.1 del Estatuto de los Trabajadores, que somete el convenio, desde el punto de vista jerárquico-normativo, a las leyes e incluso a los reglamentos administrativos, y los artículos 25.2, 26.3 y 27.1 del mismo Estatuto, sin perjuicio de la normativa sobre mínimos necesarios y de las vías establecidas por los expresados artículos 40.1 y 131 de la Constitución, evidencian la posibilidad de limitación de la autonomía de la voluntad de los interlocutores sociales por medio de una ley formal.

e) También en el plano internacional hay notorias constancias de limitaciones al principio de la libre negociación colectiva.

Así, el Comité de Libertad de la O.I.T. (en sus informes 110, 129 y 132, casos 503, 385 y 691) admite la intervención gubernamental en los procesos de negociación colectiva cuando en trance de una política de estabilización un Gobierno considera «que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva»; aunque tal restricción debe aplicarse como medida excepcional, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Tales criterios aparecen también confirmados en la práctica de varios Gobiernos y Parlamentos de la Europa Occidental durante estos años de crisis económica.

Así, el Balance del Año Social Europeo de 1982, según un informe de la Comisión de la C. E. E., revela que a lo largo de dicho año el Gobierno belga promulgó varios Decretos instauradores de limitaciones salariales; el Ejecutivo danés, por su parte, suspendió la indexación salarial hasta 1985; en Francia, el Gobierno Maurois congeló precios y salarios durante cuatro meses, imponiendo, a partir de

noviembre de 1982, un control de precios y salarios; en Luxemburgo se introdujo una ley instaurando medidas de austeridad salarial, y en Holanda, el Gobierno adoptó una política de limitación salarial, fijando un límite máximo sobre los incrementos salariales.

Más recientemente, el presupuesto presentado al Gobierno francés para 1984 limita al 6,3 por 100 el aumento de los gastos públicos, estableciéndose para los gastos de funcionamiento, constituidos en su mayor parte por salarios y retiros, un límite global máximo del 7 por 100.

Por su parte, el Gobierno italiano suprimió recientemente, y por Decreto, la escala móvil de salarios, pieza clave del sistema de negociación colectiva de Italia.

De lo que antecede puede inferirse que, el alcance, trascendencia y gravedad de la presente crisis socioeconómica ha condicionado los comportamientos del sistema de la negociación colectiva hasta el punto de omitirse toda referencia salarial en la lista de prioridades establecidas en mayo de 1979 hasta 1982 por el III Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (C. E. S.), concentrándose en cambio en las áreas de empleo y formación profesional, calidad de vida y política energética. En todo caso, y sin dejar de tener en cuenta las peculiares circunstancias de la coyuntura socioeconómica en España, no parece posible pretender la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos para 1985 sobre la base de considerarlos como infracción del artículo 37.1 de la propia Constitución.

2. No se aprecia tampoco vulneración del artículo 28.1 de la Constitución, que consagra el derecho de libertad sindical.

Esta opinión se funda en las siguientes consideraciones:

a) Es cierto que la constante doctrina del Tribunal Constitucional consagra que el derecho de libertad sindical no comprende sólo la facultad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a los mismos, sino también entraña el derecho de los individuos a participar normalmente en la vida sindical y representativa, así como el derecho de las entidades sindicales a desarrollar libremente las actividades que le son propias, incluida la negociación colectiva, la huelga y la incoación de conflictos.

Sin embargo, todos esos derechos y libertades están sujetos, como se ha indicado en el apartado precedente, a los límites que el poder legislativo —no el ejecutivo— puede legítimamente establecer por razones de interés general en una sociedad democrática, y los demás aspectos que se mencionan en los ya invocados artículos 40 y 131 de la Constitución, así como en los Convenios Internacionales ratificados por España.

Desde esta perspectiva no es fácil apreciar inconstitucionalidad en la fijación de un tope al incremento salarial en determinadas empresas, como son las empresas públicas, como algo atentatorio al contenido básico de la libertad sindical, sobre todo si es entendido como lo ha hecho el Tribunal Constitucional (en sentencia de 8 de abril de 1981) «como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos».

En otros términos hay que entender que se rechaza o se

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».

A la luz de esa doctrina jurisprudencial y de lo que ya se ha dicho en el apartado precedente sobre las dificultades coyunturales y la autonomía de la negociación colectiva, no resulta evidente que lo establecido en los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos, que en este extremo es impugnada, resulte coartada en su contenido esencial, ya que dicha libertad afecta a otros muchos aspectos de la vida laboral, y aun en lo que concretamente se refiere al incremento salarial y a compensaciones de otra índole, conserva un amplio campo de ejercicio, siempre que sea con límites temporales y por graves motivos de interés público.

3. No existe vulneración del principio de igualdad jurídica, que garantiza el artículo 14 de la Constitución.

3.1. Es evidente que este principio básico de la igualdad ante la Ley, que consagra el citado precepto constitucional, vincula a la Administración al Poder

Judicial y al Poder Legislativo, como categóricamente establecen los artículos 9 y 53 de la misma Norma Fundamental. Sin embargo, ello no implica que esa igualdad jurídica obligue en todos los casos a un igual tratamiento legal con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

Así lo ha declarado ya nuestro Tribunal Constitucional (en reiteradas sentencias, como las de 26 de enero, 30 de marzo, 2 y 10 de julio y 10 de noviembre de 1981 y, más recientemente, la de 18 de febrero de 1983), clarificando que dicho artículo 14 de la Constitución no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones fácticas realmente distintas y darles, por consiguiente, un diverso tratamiento, y lo único que veta es una discriminación o desigualdad de trato legal, injustificada por no razonable.

Análoga doctrina jurisprudencial ha venido sentando desde hace muchos años el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo al interpretar el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección o Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales con un texto similar, como es sabido, al artículo 14 de nuestra Constitución. Así lo revelan las sentencias de 23 de julio de 1967, 27 de febrero de 1975, 6 de febrero y 8 de junio de 1976, entre otras, y no es posible olvidar que ese criterio hermenéutico ha de tenerse preceptivamente en cuenta al interpretar las normas de nuestra Constitución, referentes a los derechos fundamentales, porque así lo preceptúa el artículo 10.2 del texto constitucional.

Por otra parte, es preciso añadir que diversas sentencias del Tribunal Central de Trabajo, entre otras la dictada por la Sala Quinta el 15 de junio de 1984, consideran conforme a los preceptos constitucionales la limitación del 6,5 por 100 que, por idéntico concepto, estableció el artículo 2.5.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

El Tribunal Central de Trabajo considera, como fundamentos jurídicos de su resolución, los siguientes:

— En el artículo 2.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se

dispone que el incremento salarial global máximo para dicho año será del 6,5 por 100, norma de carácter imperativo que modifica en este sentido los convenios colectivos de las empresas del I.N.I. que previeron una subida superior, lo que viene a suponer una «especie de descuelgue del convenio y que mantiene el principio de jerarquía normativa consagrado en los artículos 9.3 de la Constitución española y 85.1 del Estatuto de los Trabajadores.

— La aplicación del límite presupuestario supone el que la ley viene a interferir la vida de un convenio colectivo vigente para una parte de los trabajadores del sector, corrigiendo el pacto retributivo previamente acordado para el año 1984 y, si bien supone una limitación al derecho de negociación colectiva que reconoce el artículo 37.1 de la Constitución española, provocando la ineficacia sobrevenida del incremento salarial para un grupo de trabajadores que pertenecen a una empresa del sector público, se entiende que el Estado tiene legitimidad para efectuar esta interferencia en la autorregulación colectiva, en función del interés público que supone una política de rentas que viene señalada en los artículos 40.1 y 131 de la Constitución española y que, en este caso, se materializa en los Presupuestos Generales del Estado (art. 134), en los que se determina el gasto a realizar en el sector público, al mismo tiempo que sirve de índice indicativo de los incrementos salariales en el sector privado y no puede entenderse que la potestad normativa que el artículo 37.1 CE reconoce a las fuerzas sociales, signifique la obligada abstención del poder público en materia de compromisos de gastos relativos a los trabajadores de las empresas incluidas en su ámbito, pues esto supone concebir el Convenio como norma independiente y autónoma respecto de la ley, apartándose el principio de jerarquía normativa que establece la supremacía de la ley, como norma emanada de las soberanía popular, sobre cualquier otra.

Por todas las consideraciones expuestas, no se estima que los impugnados artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la expresada Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, vulneren los preceptos constitucionales por ustedes invocados, reiterando un pleno respeto a cualquier otra opinión diferente y sin perjuicio de las acciones que consideren ejercitables en otros niveles del ordenamiento jurídico vigente.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado y lamentando que por las razones expuestas no se haya estimado pertinente interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortes.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 29 de julio de 1985.

Muy Sr. mío:

En el primer momento posible (dada la extraordinaria acumulación de quejas y peticiones recibidas) agradecemos su escrito de referencia (que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 4.605/1985, como ya conoce por el recibido provisional que en su momento le fue enviado), y en el que solicitaba, en nombre del Comité de Empresa de T.V.E. en Cataluña, que esta Institución interpusiese recurso de

inconstitucionalidad contra los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Estudiada su petición, cúmplenos notificarle:

1. La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de su Reglamento, de 6 de abril de 1983], examinó con toda la objetividad y atención debidas, el problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y los argumentos jurídicos contenidos en su escrito, según los cuales, la Ley de Presupuestos infringiría determinados preceptos constitucionales.

Tras ese cuidadoso análisis y respetando siempre cualquier opinión diferente, la Junta de Coordinación no estimó posible apreciar la concurrencia de motivos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad.

En efecto:

1.1. No se aprecia vulneración del artículo 37 de la Constitución, que garantiza «el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios».

a) Es cierto que ese derecho tiene especial relevancia y categoría de derecho fundamental, según resulta del artículo 53.1 de la propia Constitución; y es patente que constituye una pieza clave del nuevo sistema de relaciones laborales y que merced a él se abre un campo de actuación legítima, que merece respeto y protección.

este aspecto puede hablarse de una autonomía de la negociación colectiva, pero no es posible silenciar que el derecho que ella implica tiene, como todos los derechos humanos, determinados límites, por atenciones dimanantes de los intereses generales, que se integran en el concepto de orden público económico laboral. Así se desprende del espíritu, y aun de la letra, del artículo 10 de nuestra Norma Fundamental, en relación con lo prevenido en los artículos 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificados por España y que han de ser tenidos especialmente en cuenta, a tenor de lo preceptuado en dicho artículo 10.2 de nuestra Constitución, ya que se trata de interpretar normas referentes al ejercicio de los derechos y de las libertades que la Norma fundamental reconoce.

De todos esos preceptos de rango constitucional resulta que el ejercicio de los derechos en ellos garantizados pueden estar sujetos a condiciones y límites necesarios para promover el bienestar general en una sociedad democrática o para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos de los demás ciudadanos.

A mayor abundamiento, el artículo 53 de la Constitución determina que por Ley —aunque sólo por Ley y Ley Orgánica— podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades, aunque respetando siempre «su contenido esencial».

A la luz de esos preceptos, el Tribunal Constitucional ha declarado, en sentencia de 8 de abril de 1981, que «la Constitución establece por sí misma el límite de los derechos

fundamentales en algunas ocasiones; y en otras, el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediada o indirecta, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino otros bienes directamente protegidos».

b) Desde una perspectiva convergente, no es posible olvidar que el artículo 40.1 de la Constitución encomienda a los poderes públicos «la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica» y, de manera especial, la realización de una política orientada al pleno empleo; y, según el artículo 131 del mismo texto constitucional, el Estado puede, mediante Ley, «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 37.1 de la Constitución no establece una subordinación del convenio colectivo a la Ley del Estado, la supremacía de la Ley frente al convenio nacido de la autonomía negociadora de las partes, se establece en el artículo 3.1 del Estatuto de los Trabajadores, que somete el convenio, desde el punto de vista jerárquico-normativo, a las leyes e, incluso, a los reglamentos administrativos; y los artículos 25.2, 26.3 y 27.1 del mismo Estatuto, sin perjuicio de la normativa sobre mínimos necesarios y de las vías establecidas por los expresados artículos 40.1 y 131 de la Constitución, evidencian la posibilidad de limitación de la autonomía de la voluntad de los interlocutores sociales, por medio de una ley formal.

c) También en el plano internacional hay notorias constancias de limitaciones al principio de la libre negociación colectiva,

Así, el Comité de Libertad de la O.I.T. (en sus informes 110, 129 y 132, casos 503, 385 y 691) admite la intervención gubernamental en los procesos de negociación colectiva cuando en trance de una política de estabilización un Gobierno considera «que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva»; aunque tal restricción debe aplicarse con medida excepcional, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañado de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores.

Tales criterios aparecen también confirmados en la práctica de varios Gobiernos y Parlamentos de la Europa Occidental durante estos años de crisis económica.

Así, el Balance del Año Social Europeo de 1982, según un informe de la Comisión de la C. E. E., revela que a lo largo de dicho año, el Gobierno belga promulgó varios Decretos instauradores de limitaciones salariales; el Ejecutivo danés, por su parte, suspendió la indexación salarial hasta 1985; en Francia, el Gobierno Maurois congeló precios y salarios durante cuatro meses, imponiendo, a partir de noviembre de 1982, un control de precios y salarios; en Luxemburgo, se introdujo una ley instaurando medidas de austeridad salarial; y en Holanda, el Gobierno adoptó una política de limitación salarial, fijando un límite máximo sobre los incrementos salariales.

Más recientemente, el presupuesto presentado al

Gobierno francés para 1984 limita al 6,3 por 100 el aumento de los gastos públicos, estableciéndose para los gastos de funcionamiento, constituidos en su mayor parte por salarios y retiros, un límite global máximo del 7 por 100.

Por su parte, el Gobierno italiano suprimió recientemente, y por Decreto, la escala móvil de salarios, pieza clave del sistema de negociación colectiva de Italia.

De lo que antecede puede inferirse que el alcance, trascendencia y gravedad de la presente crisis socio-económica ha condicionado los comportamientos del sistema de la negociación colectiva hasta el punto de omitirse toda referencia salarial en la lista de prioridades establecidas en mayo de 1979 hasta 1982, por el III Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (C. E. S.), concentrándose, en cambio, en las áreas de empleo y formación profesional, calidad de vida y política energética. En todo caso, y sin dejar de tener en cuenta las peculiares circunstancias de la coyuntura socioeconómica en España, no parece posible pretender la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos para 1985, sobre la base de considerarlos como infracción del artículo 37.1 de la propia Constitución.

2. No se aprecia tampoco vulneración del artículo 28.1 de la Constitución, que consagra el derecho de libertad sindical.

Esta opinión se funda en las siguientes consideraciones:

a) Es cierto que la constante doctrina del Tribunal Constitucional consagra que el derecho de libertad sindical no comprende sólo la facultad de crear sindicatos y de afiliarse libremente a los mismos, sino también entraña el derecho de los individuos a participar normalmente en la vida sindical y representativa, así como el derecho de las entidades sindicales a desarrollar libremente las actividades que le son propias, incluida la negociación colectiva, la huelga y la incoación de conflictos.

embargo, todos esos derechos y libertades están sujetos, como se ha indicado en el apartado precedente, a los límites que el poder legislativo —no el ejecutivo— puede legítimamente establecer por razones de interés general en una sociedad democrática, y los demás aspectos que se mencionan en los ya invocados artículos 40 y 131 de la Constitución, así como en los Convenios Internacionales ratificados por España.

Desde esta perspectiva no es fácil apreciar inconstitucionalidad en la fijación de un tope al incremento salarial en determinadas empresas, como son las empresas públicas, como algo atentatorio al contenido básico de la libertad sindical, sobre todo si es entendido, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional (en sentencia de 8 de abril de 1981), «como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos».

En otros términos, hay que entender que se rechaza o se 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».

A la luz de esa doctrina jurisprudencial y de lo que ya se ha dicho en el apartado precedente sobre las dificultades

coyunturales, la autonomía de la negociación colectiva no resulta evidente que lo establecido en los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley de Presupuestos, que en este extremo es impugnada, resulte coartada en su contenido esencial, ya que dicha libertad afecta a otros muchos aspectos de la vida laboral y aun en lo que concretamente se refiere al incremento salarial y a compensaciones de otra índole, conserva un amplio campo de ejercicio siempre que sea con límites temporales y por graves motivos de interés público.

3. No existe vulneración del principio de igualdad jurídica que garantiza el artículo 14 de la Constitución.

3.1. Es evidente que este principio básico de la igualdad ante la Ley, que consagra el citado precepto constitucional, vincula a la Administración, al Poder Judicial, y al Poder Legislativo, como categóricamente establecen los artículos 9.º y 53 de la misma Norma fundamental. Sin embargo, ello no implica que esa igualdad jurídica obligue en todos los casos a un igual tratamiento legal, con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica.

Así lo ha declarado ya nuestro Tribunal Constitucional (en reiteradas Sentencias, como las de 26 de enero, 30 de marzo, 2 y 10 de julio y 10 de noviembre de 1981, y, más recientemente, la de 18 de febrero de 1983), clarificando que dicho artículo 14 de la Constitución no prohíbe al legislador contemplar la necesidad, o conveniencia, de diferenciar situaciones fácticas realmente distintas y darles, por consiguiente, un diverso tratamiento; y lo único que veta es una discriminación o desigualdad de trato legal, injustificada por no razonable.

Análoga doctrina jurisprudencial ha venido estando desde hace muchos años el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, al interpretar el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección o Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, con un texto similar, como es sabido, al artículo 14 de nuestra Constitución. Así lo revelan las sentencias de 23 de julio de 1967, 27 de febrero de 1975, 6 de febrero y 8 de junio de 1976, entre otras; y no es posible olvidar que ese criterio hermenéutico ha de tenerse preceptivamente en cuenta al interpretar las normas de nuestra Constitución, referentes a los derechos fundamentales, porque así lo preceptúa el artículo 10.2 del texto constitucional.

Por otra parte, es preciso añadir que diversas sentencias del Tribunal Central de Trabajo, entre otras las dictadas por la Sala Quinta el 15 de junio de 1984, consideran conforme a los preceptos constitucionales la limitación del 6,5 por 100 que, por idéntico concepto, estableció el artículo 2.5.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

El Tribunal Central de Trabajo considera, como fundamentos jurídicos de su resolución, los siguientes:

— En el artículo 2.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, se dispone que el incremento salarial global máximo para dicho año será del 6,5 por 100, norma de carácter imperativo que modifica en este sentido los convenios colectivos de las empresas del I.N.I. que previeron una subida superior, lo que

viene a suponer una «especie de descuelgue del convenio y que mantiene el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española y 85.1 del Estatuto de los Trabajadores.

— La aplicación del límite presupuestario supone el que la ley viene a interferir la vida de un convenio colectivo vigente para una parte de los trabajadores del sector, corrigiendo del pacto retributivo previamente acordado para el año 1984 y, si bien supone una limitación al derecho de negociación colectiva que reconoce el artículo 37.1 de la Constitución española, provocando la ineficacia sobrevenida del incremento salarial para un grupo de trabajadores que pertenecen a una empresa del sector público. Se entiende que el Estado tiene legitimidad para efectuar esta interferencia en la autorregulación colectiva, en función del interés público que supone una política de rentas que viene señalada y que, en este caso, se materializa en los Presupuestos Generales del Estado (art. 134), en los que se determina el gasto a realizar en el sector público, al mismo tiempo que sirve de índice indicativo de los incrementos salariales en el sector privado y no puede entenderse que la potestad normativa que el artículo 37.1 CE reconoce a las fuerzas sociales signifique la obligada obtención del poder público en materia de compromisos de gastos relativos a los trabajadores de las empresas incluidas en su ámbito, pues esto supone concebir el Convenio como norma independiente y autónoma respecto de la ley, apartándose el principio de jerarquía normativa que establece la supremacía de la ley, como norma emanada de la soberanía popular, sobre cualquier otra.

Por todas las consideraciones expuestas, no se estima que los impugnados artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la expresada Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, vulneren los preceptos constitucionales por ustedes invocados, reiterando un pleno respeto a cualquier otra opinión diferente y sin perjuicio de las acciones que consideren ejercitables en otros niveles del ordenamiento jurídico vigente.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado y lamentando que por las razones expuestas no se haya estimado pertinente interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 25 de septiembre de 1985.

3. Respecto de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de la administración Pública.

Muy Sr. mío:

Se ha recibido su atento escrito, que quedó registrado con el número arriba indicado, en el que solicitaba que esta Institución interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública, cúmpleme comunicarle lo siguiente:

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.b) de su Reglamento, aprobado por las Cortes Generales el 6 de abril de 1983, ha estudiado con toda atención y detenimiento las alegaciones por usted planteadas sobre la presunta violación por aquella Ley de determinados principios constitucionales.

Tras dicho estudio ha resuelto, por unanimidad, no interponer recurso de inconstitucionalidad por no estimar que concurren fundamentos jurídicos suficientes para ello, sin perjuicio del debido respeto a cualquier otra opinión diferente. Para llegar a esta resolución, la Junta de Coordinación y Régimen Interior se ha basado en las siguientes consideraciones:

1. Sobre la violación del artículo 149.1.18) de la Constitución y el concepto de leyes básicas.

A) La cuestión suscitada hace referencia a la posible vulneración por parte de la Ley 53/1984, de lo establecido en el artículo 149.1.18) de la Constitución, según el cual, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «las bases del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas», por entender que la regulación que la Ley 53/1984 establece sobre las incompatibilidades de los funcionarios excede de lo que debe ser el contenido de una Ley de Bases.

B) El Tribunal Constitucional ha venido a definir en reiteradas sentencias qué es el concepto de bases desde el punto de vista constitucional, entre ellas, la del 28 de julio de 1981, según la cual «la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente».

En este mismo sentido se pronuncia una sentencia importante en esta materia, la 25/1983, de 7 de abril, cuando señala:

«Por principios, “bases” y “directrices” hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.

Como ya dijo este Tribunal en su sentencia de 28 de junio de 1981, no es fácil determinar en cada caso concreto cuáles son las bases de una determinada materia o cuáles son las condiciones básicas a que ha de quedar sometida y hay que considerar imposible cualquier intento de relación apriorística limitándose a moverse dentro de las coordenadas que acaban de ser apuntadas. Ha sido también señalado por la jurisprudencia de este Tribunal que las “bases”, en cuanto

concepto que nuestro primer cuerpo de leyes utiliza para expresar un criterio de deslinde de competencias entre los poderes centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación a la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases, sino que como concepto material, pueden hallarse en leyes en sentido estricto, o incluso en reglamentos ejecutivos, en cuanto éstos contengan desarrollos necesarios reducidos a ellos por las leyes.»

Fijado, por tanto, el carácter no formal del concepto de bases, es claro que *la regulación de las incompatibilidades del personal al servicio del sector público forma parte del régimen estatutario de los funcionarios y empleados públicos*, y que, al regularse los límites a determinados derechos, éstos deben de ser de carácter general y común para todo el territorio nacional, y ello, precisamente, por el imperativo de lo establecido en el artículo 139.1.1 de la Constitución en relación con el artículo 14, en cuanto es competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

Por todo lo anterior, es claro que la Ley 53/1984, no vulnera el artículo 149.1.18 de la Constitución.

2. Sobre la violación del artículo 35 de la Constitución en relación con el artículo 14.

El derecho al trabajo, que sanciona el artículo 35 de la Constitución, no es un derecho absoluto, sino que puede sufrir determinadas limitaciones derivadas de una política general de empleo, a la que puede, en determinada medida, favorecer el establecimiento de incompatibilidades para los funcionarios y empleados públicos, que permita hacer más efectivo el derecho al trabajo de aquellas personas que carecen de él cuando otras disfrutan de varios empleos simultáneos y, a veces, concurrentes.

Así se manifiesta el Tribunal Constitucional cuando, en su sentencia de 2 de julio de 1981, dice:

«Esta política de empleo supone la limitación de un derecho individual consagrado constitucionalmente en el artículo 35. pero esa limitación resulta justificada, pues tiene como finalidad un límite reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 29.2 —el reconocimiento y respeto a los derechos de los demás—, y se apoya en principios y valores asumidos constitucionalmente, como son la solidaridad, la igualdad real y efectiva y la participación de todos en la vida económica del país (art. 9.º de la Constitución).»

De otra parte, la relación de servicios cuando viene enmarcada en una situación estatutaria como la que se encuentran los funcionarios y empleados públicos, no es tampoco un derecho absoluto, sin límites, sino que puede ser regulado, en orden a garantizar los intereses generales, buscando «la solidaridad, la moralización de la vida pública y

la eficacia de la Administración».

Por todo ello, los preceptos de la Ley de Incompatibilidades no vulneran el derecho al trabajo reconocido en la Constitución en su artículo 35, sino que acercan más bien la regulación laboral de los funcionarios y empleados públicos a los principios constitucionales de igualdad, objetividad y eficacia (arts. 14, 23 y 103 de la Constitución).

3. Sobre la violación del artículo 9.3 de la Constitución que garantiza el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la expropiación de derechos.

La alegación de que las incompatibilidades establecidas por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, vulnera el artículo 9.3 de la Constitución, parece olvidar la doctrina constitucional sentada en varias sentencias, según las cuales, este Alto Tribunal, al analizar los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos, ha señalado ya reiteradamente que la interdicción absoluta de la retroactividad de una norma legal conduciría a situaciones dadas, lo que es contrario al espíritu y a la letra del propio artículo 8.2; y que, además, para la Jurisdicción constitucional sólo son derechos adquiridos los que tienen el rango de derechos individuales, reconocidos en el Título I de la Constitución, pero no otros derechos subjetivos, tipificados en normas de rango inferior, cuya legalidad podrá ser controlada en vía contencioso-administrativa, pero que no dan lugar a fiscalización en plano de constitucionalidad (y. g. sentencias 8/1982, de 4 de marzo; 31/1982, de 3 de junio; 6/1983, de 3 de junio; 6/1983, de 4 de febrero; 51/1983, de 24 de junio, y 8/1983, de 8 de febrero, entre otras).

De otro lado, no puede negarse el especial carácter del estatuto funcional al que están sujetos los servidores de la Administración Pública, personal que, según determina la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1981, «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, con las consecuencias siguientes: 1) poder ser modificado el estatuto funcional en todo momento, sin que, por tanto, tengan los funcionarios públicos derecho alguno adquirido al mantenimiento de aquél; 2) estar la situación de los funcionarios fijada de manera general e impersonal por los textos y careces—, pues, de valor un convenio que se celebrará entre la Administración y sus funcionarios; y 3) ser el acto de nombramiento, que determina la incorporación a la relación de servicios (sin perjuicio de la posibilidad de no aceptación por el funcionario), un acto de autoridad no contractual...».

La determinación del concepto «derechos adquiridos», en relación con el estatuto funcional, ha sido también objeto de determinaciones en varias sentencias del Tribunal Supremo.

Así, la Sala Quinta, en sentencia de 8 de enero de 1981, ha declarado:

«...que la Administración Pública puede modificarse unilateralmente su normativa sobre los funcionarios públicos por razones fundadas, y que, frente a ese poder organizatorio, el funcionario “no puede esgrimir con éxito más que los derechos que, por consolidación, hayan alcanzado la cualidad de adquiridos y que una constante jurisprudencia ha limitado a los de orden económico o al contenido de la función a realizar, pero que no cabe alegar cuando entran de ello en la ‘potestas variandi’ de la Administración, que afecta indudablemente a las edades de jubilación y retiro”, reconociéndose una vez más, la doctrina de que la relación funcional es resultado de un “acto condición” por virtud del cual el funcionario queda sujeto a un status legal y reglamentario sometido en cualquier momento a la posibilidad innovadora de la Administración que puede alterar así su situación anterior, sin que en modo alguno quepa hablar de retroactividad de la ley ni de la renovación de sus actos aplicativos.»

Análogamente, en sentencia de 11 de noviembre del mismo año de 1981, ha definido:

«Deben entenderse por derechos adquiridos “los que conforme a la Ley del tiempo en que fue realizado ese hecho han entrado a formar parte del patrimonio de las personas, situaciones portadoras y atributivas del derecho, que no pueden ser confundidas con las meras y simples expectativas o con las facultades legales”; aquéllas en cuanto que son situaciones de futuro, no pueden ser contabilizadas como elementos de activo patrimonial de una persona, y las otras, como son simples posibilidades de hacer concedidas a todos los ciudadanos que se hallan en las mismas circunstancias, pueden ser reguladas, ambas situaciones, por la ley nueva, de ahí que “los derechos adquiridos” como expresiones derivadas de una norma se singularizan o individualizan y, su potenciación se deriva de la esencia misma de la norma, aún derogada, que les dio entidad y vida; pretender que las expectativas y que las facultades legales son susceptibles de protección jurídica frente a la norma posterior que modifica el régimen establecido en la anterior, es desconocer la virtualidad y eficacia de las normas como rectoras de situaciones innovatorias de las relaciones jurídicas que han de ser condicionadas por las circunstancias sociales cambiantes.»

Y, también, ha alcanzado ya rango constitucional, al pronunciarse el Alto Tribunal en otra importante sentencia de 20 de julio de 1981:

Desde el punto de vista de la constitucionalidad, debemos rehuir cualquier intento de aprehender la huidiza teoría de los derechos adquiridos, porque la Constitución no emplea la expresión “derechos adquiridos”, y es de suponer que los constituyentes la soslayaron, no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo 1.º de la Constitución; fundamentalmente, porque esa teoría de los derechos adquiridos, que obliga a la Administración y a los tribunales cuando examinan la legalidad de los actos de la

Administración, no concierne al Legislativo ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensa del ordenamiento, como intérprete de la Constitución. Cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional, hemos de tener en cuenta que el concepto de «derecho individual» no puede confundirse con el «ius quasitum», el 9.3 —en todo o en parte— alude a que los derechos fundamentales del Título primero y, para algunos, parece incluso excesivo que el principio constitucional de la irretroactividad alcance a las leyes, restringiéndolo a los Reglamentos. El principio de irretroactividad, del artículo 9.3, en cuanto a las leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello, nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno.

En todo caso, ya hemos sugerido que la irretroactividad de la disposición restrictiva de derechos, no puede ser trascendida del tema de la interdicción de la arbitrariedad. El juicio de la arbitrariedad suele remitirse a la actuación del Ejecutivo; más concretamente, a la actuación de la Administración Pública. En este sentido, «arbitrario» equivale a no adecuado a la legalidad y ello, tanto si se trata de actividad reglada—infracción de la norma— como de actividad discrecional —desviación del poder—, etc. Pero la Constitución se refiere a todos los poderes públicos y, al hacerlo así, introduce —como alguien ha dicho— un arma revisora en manos de los tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional. Cuando se habla de la arbitrariedad del Legislativo, no puede tratarse de la adecuación del acto a la norma, pero tampoco puede reducirse su examen a la confrontación de la disposición legal controvertida con el precepto constitucional que se dice violado.»

Cabe, por todo ello, significar que no toda variación, por Ley, de alguna de las condiciones o régimen estatutario de los funcionarios, como la que establece la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, supone violación del principio recogido en el artículo 9.3 de la Constitución. Y, por otra parte, al no constituir aquellos como la doctrina jurisprudencial, tiene fijado un «derecho adquirido» como derecho subjetivo de contenido patrimonial, no es admisible la alegación de que aquella norma vulnera los principios reconocidos en el artículo 33.2 de la Constitución.

En consecuencia, no se encuentran motivos suficientes para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 53/1 984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades al servicio de la Administración Pública.

Por último, queremos manifestarle las siguientes consideraciones:

a) Desde el inicio de su actividad esta Institución ha tenido especial empeño en tutelar los derechos profesionales del personal sanitario.

b) Con tal motivo se ha manifestado reiteradamente a las Administraciones Públicas Sanitarias la preocupación por los distintos aspectos que concurren en el régimen jurídico de dicho personal, fundamentalmente en lo referido a la retribución y jornada laboral, este último en el supuesto de los sanitarios locales.

c) En el Informe a las Cortes Generales correspondientes al año 1983, ya se expresaba la necesidad de una nueva regulación de dicho régimen jurídico, superador de ciertas discriminaciones que motivan su aplicación, que consideramos superada.

d) Asimismo, se ha expresado, igualmente, a las Administraciones Sanitarias la grave insuficiencia de médicos especialistas, fundamentalmente en lo referido a reumatología y alergia, y la necesidad de incrementar estas plazas en las próximas convocatorias de M.I.R.

De este modo, se hará posible la coincidencia entre los intereses particulares de los médicos en desempleo que han acudido insistentemente a nuestra Institución, con el interés general de posibilitar mayor dotación en las especialidades antedichas.

e) Finalmente, el Real Decreto 598/85, de 30 de abril, que desarrolló la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, posibilita alguna de las pretensiones de los profesionales sanitarios, fundamentalmente las referidas al deseo reiteradamente manifestado por los facultativos de que dicha norma se aplique del modo más atemperado posible, determinando una adaptación a la nueva situación profesional que trae consigo.

Agradeciéndole la confianza que ha tenido al dirigirse a nuestra Institución, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 25 de septiembre de 1985.

4. Respecto de la Disposición Adicional segunda, apartados 7 y 8 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Muy Sr. mío:

En relación con la solicitud que realiza a esta Institución de interposición de Recursos de Inconstitucionalidad Contra la Disposición Adicional segunda, apartados 7 y 8, de la Ley de Bases 7/1985, por entender que vulnera el artículo 14 de la Constitución, al reconocerse determinadas facultades en materia de Régimen Local a la Comunidad Autónoma del País Vasco, cúpleme poner en su conocimiento que reunida la Junta de Coordinación, en su sesión del día de hoy, emitió por unanimidad el informe preceptivo [según el artículo 18.1.b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento], en sentido de no estimar fundado interponer recurso de inconstitucionalidad, en base a las siguientes consideraciones:

La fundamentación de solicitud de Recurso, en cuanto a la posible quiebra del principio de igualdad por las peculiaridades en la Disposición Adicional segunda, apartados 7 y 8, respecto de la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, no ha tenido en cuenta la existencia de una Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1983, de 7 de abril, a consecuencia de un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca.

En ella, se señala que por principios, bases y directrices,

hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento o de una materia que debe ser común a todo el Estado. Esta idea tiene un sentido positivo y otro negativo; en sentido positivo manifiesta efectividad, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidas por la unidad del mismo y por la igualdad de todos sus miembros; en sentido negativo, construye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas.

«Como es notorio, el presente conflicto gira alrededor de la determinación de la autoridad a quien compete convocar y resolver en los municipios radicados en el País Vasco, los concursos para proveer plazas, que corresponden a los Cuerpos Nacionales de Funcionarios de la Administración Local, pues se discute si en el momento actual puede convocar y resolver los concursos, en lo que concierne a municipios radicados en el territorio de lo mencionado en el territorio de la mencionada Comunidad, el Ministerio de Administración Territorial. El núcleo central de la pretensión de los promotores

del conflicto se encuentra en el artículo 149.1.18.a) de la Constitución, que reserva al Estado, como competencia exclusiva, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas y en el artículo 10, apartado 4, del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia del Régimen Local y en lo que concierne al Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.a) de la Constitución.

No puede acogerse la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que la mención global del régimen local que se hace en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco no comprende a los Cuerpos nacionales de funcionarios de Administración Local y se limita a los funcionarios estrictamente locales, pues tal afirmación se encuentra contradicha por el hecho de que, como el propio representante del Gobierno de la Nación admite, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales encuentran el soporte normativo de la disciplina de su régimen jurídico precisamente en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local o, dicho de otro modo, no es tal régimen jurídico una parte del Derecho administrativo general de la Administración del Estado sino que lo es del Derecho local.»

La Constitución, en su artículo 149.1.18 dispone la competencia del Estado para regular el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propias de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, desaparecen los Cuerpos Nacionales de Administración Local, tal y como venían configurados en la legislación anterior y en su lugar, los artículos 98 y 99 de la referida Ley básica del Régimen Local, regula la selección formación y habilitación de funcionarios con habilitación de carácter nacional, ejerciendo, por tanto, una de las competencias atribuidas por la Constitución al Estado como ya hemos señalado.

Ello quiere decir, que fijadas las bases, principios y directrices por el Estado en cuanto a la selección formación del funcionario con habilitación y carácter nacional en los artículos 98 y 99, el resto de peculiaridades como es la establecida en la Disposición Adicional 2.ª 2.ª, apartados 7 y 8 para el País Vasco, siempre que respete las citadas bases, principios y directrices, es conforme a la Constitución y conforme al propio Estatuto del País Vasco que atribuye competencias en la materia de sus artículos 10.4 y 3.7.

En las citadas disposiciones adicionales se refleja exclusivamente la facultad de convocar los concursos a los que se refiere el artículo 99.2, pero las directrices son las recogidas en los artículos 98 y 99 y actúan de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional citada como un límite en sentido negativo; es decir, los artículos 98 y 99 constituyen los límites dentro de los cuales tienen que moverse los órganos de la Comunidad Autónoma,

De otra parte, la propia Constitución en su Disposición Adicional primera y el Estatuto de Autonomía del País Vasco 10.4 y 3.7., reconocen la posibilidad de que la Comunidad Autónoma del País Vasco, pueda tener competencia en materia del Régimen Local. Competencia que seguirá desarrollando la propia Comunidad, según la legislación vigente, al igual que pueda ocurrir, según la Constitución con otras Comunidades Autónomas.

Dos facultades se concretan por esta Ley como partes de la competencia general en materia de Régimen Local que desarrolla el País Vasco: de una parte, la facultad de convocar los concursos para las plazas vacantes a ocupar por funcionarios de habilitación de carácter nacional, y de otra, la facultad de nombrar a quienes ganen los concursos de provisión de vacantes.

a) La primera de las facultades no es exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puesto que el artículo 99.2. señala:

«Las vacantes de plazas correspondientes a funcionarios con habilitación de carácter nacional, serán cubiertas mediante concursos anuales. Estos concursos serán convocados simultáneamente por las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La Administración del Estado procederá supletoriamente a las convocatorias que no se realicen según lo previsto en esta Ley por las Comunidades Autónomas y, en todo caso, ordenará la publicación de todas ellas en el “Boletín Oficial del Estado”.

A este efecto, las Entidades Locales deberán remitir anualmente a las Administraciones del Estado y a las de las Comunidades Autónomas relación exhaustiva de las plazas o puestos de trabajo reservados en sus plantillas a funcionarios con habilitación nacional que estén vacantes, así como, en su caso y para cada tipo de plaza o puesto de trabajo, las bases aprobadas que deban regir los concursos para su provisión, incluidos los correspondientes baremos de méritos específicos fijados por dichas Corporaciones. La Administración del Estado determinará la fecha de convocatoria anual de los concursos para todas las plazas vacantes.

En los concursos, la Administración del Estado recibirá las solicitudes correspondientes y las remitirá a las Entidades Locales interesadas.»

En este artículo se contiene el mandato de que las Comunidades Autónomas convocarán estos concursos y supletoriamente si no se realizan por la Comunidad Autónoma, se convocarán por la Administración del Estado.

b) En cuanto a la segunda facultad, es decir, el nombramiento de este tipo de funcionarios, tiene un contenido puramente formal, puesto que la habilitación según el artículo 98, debe ser expedida por la Administración del Estado, y, se refiere, por tanto, no al nombramiento nacional para desempeñar las funciones del 92.3, sino al nombramiento del funcionario que habiendo obtenido ya esta habilitación nacional, hubiera sido seleccionado en el concurso convocado para la provisión de una plaza concreta en una Administración Local concreta.

Es decir, la Comunidad Autónoma podrá nombrar según la Disposición Adicional de referencia, a quien haya obtenido la mejor calificación en el oportuno concurso convocado conforme a lo dispuesto en los artículos 98 y 99, y por tanto, en igualdad de condiciones en todas las Administraciones Locales. Por lo que se puede llegar a la conclusión de que no existe quiebra de principio de igualdad del artículo 14 de nuestra Constitución Española.

Tampoco se aprecian motivos para considerar inconstitucional la regulación de los distintos porcentajes del baremo reservado al Estado, dado que la propia Ley de Bases, en su artículo 99.1 habilita para una regulación distinta, al señalar que:

«La Administración del Estado establece las normas básicas de los concursos para la provisión de plazas reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, con inclusión de los méritos generales de preceptiva valoración, en todo caso, cuya puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No rige esta limitación cuando la Corporación local interesada ni establezca méritos específicos en razón a las características locales.»

Precepto que ha de interpretarse necesariamente de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la Constitución y el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco,

Sobre la base de este Informe, la Junta de Coordinación, con todo respeto a otra opinión distinta, acordó por unanimidad no interponer el recurso solicitado.

Joaquín Ruiz-Giménez Cortes.—Defensor del Pueblo.

5. Respecto de la Ley 7/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.

Muy Sr. mío:

Cúmpleme contestar a su solicitud de interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (que nos formuló el 28 de junio, por entender que es antiforal y modificadora de la Constitución, ya que a su entender deroga la Ley de 25 de octubre de 1839).

No obstante, y con el debido respeto a su opinión, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución emitió el informe que preceptúa el artículo 18.1.b) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983 («B.O.E.» núm. 92, del mismo mes y año) y, a base del mismo, se ha resuelto no hacer uso de la facultad de interposición de dicho recurso de inconstitucionalidad, por estimar que esta Ley Básica 7/1985, de Régimen Local, se ajusta plenamente a la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; norma ésta, respecto de la cual ya solicitó usted ante esta Institución la interposición de recurso de inconstitucionalidad, por escrito de 3 de agosto de 1983 (número de Registro de esta Institución 22.818), adoptándose en aquella ocasión el acuerdo por dicha Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, de no interponerlo por no existir posibilidad alguna de recurrir contra la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, porque había transcurrido ampliamente el plazo fijado por el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Agradeciendo la confianza que nos ha demostrado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortes.—Defensor del Pueblo.

Muy Sr. mío:

En relación con su escrito de referencia (que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 10.074/1985, como usted ya conoce por el recibo provisional que le fue enviado), y en el que solicita que esta Institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, en base a que se vulneran los artículos 18.2, 14 y 25.1 de la Constitución, cúmplenos comunicarle que, reunida la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución a efectos de conocer e informar sobre la posible interposición del recurso de inconstitucionalidad, según establece el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, ha resuelto por unanimidad lo siguiente:

El minucioso análisis de la expresada Ley 10/1985, de 26 de abril, y en concreto de sus artículos 78.1, 82.b), 107.2 y 145.2, en relación con los artículos 14 (igualdad de todos los españoles ante la ley), 18.2 (inviolabilidad del domicilio), 25.1 (principio de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas) y 31 (principio de capacidad económica) de la vigente Constitución Española, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lleva al convencimiento, con todo respeto para cualquier opinión diferente, de que no procede ejercitar la legitimación que al Defensor del Pueblo reconoce el artículo 162 de la Constitución.

A la anterior conclusión se ha llegado teniendo en cuenta fundamentalmente las siguientes consideraciones sobre el contenido de los artículos citados, cuya constitucionalidad se cuestiona:

A) Artículo 78.1.

«Constituyen infracciones simples el incumplimiento de obligaciones o deberes tributarios exigidos a cualquier persona, sea o no sujeto pasivo, por razón de la gestión de los tributos y cuando no constituyan infracciones graves.»

El artículo 25.1 de la Constitución consagra, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, el principio de tipicidad y legalidad de los delitos, faltas e infracciones administrativas. En su sentencia de 15 de octubre de 1982 establece que el principio de tipicidad que responde tal precepto está íntimamente conectado con el de seguridad jurídica, y ésta debe quedar salvaguardada en la definición de los tipos, y que ello no supone que el principio de legalidad quede infringido en los supuestos en que la definición del tipo interpone conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, máxime en aquellos supuestos en que los mismos responden a la protección de bienes jurídicos.

A su vez, la sentencia del mismo Alto Tribunal de 8 de junio de 1981 declara: «Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (sentencias de la Sala Cuarta de 29 de septiembre y 4 y 11 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio artículo 25 en su núm. 3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad.»

En el mencionado artículo 78.1 existe una definición genérica de la infracción simple, al decir que es aquella que proviene del incumplimiento de obligación por razón de la gestión de los tributos y cuando no constituyan infracciones graves, definiéndose en el artículo 79 lo que constituyen infracciones graves. Y, por otra parte, se restringe la posibilidad de la discrecionalidad por parte de la Administración cuando dicte las normas reglamentarias, al establecerse en el punto 2 del artículo 78 que estas normas podrán especificar (y no tipificar) los supuestos de infracciones simples dentro de los límites establecidos por la Ley y de acuerdo con la naturaleza y característica de la gestión de cada uno de los tributos. Con lo cual puede entenderse cumplido tal principio de legalidad del artículo 25.1 de la Constitución.

B) Artículo 82.b).

«Las sanciones tributarias se graduarán atendiendo en cada caso concreto a: ... b) La capacidad económica del sujeto infractor.»

Sobre el principio de igualdad ante la Ley también se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional en el sentido de que el artículo 14 de la Constitución, al consagrar

este principio, ha impuesto un límite a la potestad del legislador y ha otorgado un derecho subjetivo. Consiste el primero en que las normas legales no creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias, y consiste el segundo en el poder de poner en marcha los mecanismos jurídicos idóneos para restablecer la igualdad nota. También ha establecido que la igualdad ante la ley .consiste en que cuando los supuestos de hecho sean iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan de tales supuestos de hecho han de ser asimismo iguales.

En la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1983, de 28 de febrero, se rechaza la tesis mantenida por el recurrente sobre la existencia de una desigualdad procesal discriminatoria por circunstancias económico-sociales, al exigir la consignación para recurrir al empresario y no al trabajador. Y se rechaza partiendo de que el artículo 14 de la Constitución no establece un principio de igualdad absoluta, que al poderse y deberse tener en consideración razones objetivas que justifiquen la desigualdad de tratamiento legal resultaba indudable que debía admitirse como constitucional el trato distinto que recaiga sobre supuestos de hecho que fueran desiguales en su propia naturaleza cuando su función contribuyera al restablecimiento de la igualdad real a través de un diferente régimen jurídico, impuesto precisamente para hacer posible el principio de igualdad, lo que indudablemente acontece con la desigualdad originaria que mantiene el empresario y el trabajador, debida a la distinta y generalmente profunda condición económica de ambos.

Y si la capacidad económica de un sujeto pasivo tributario es criterio básico para la realización del principio de equitativa distribución de las cargas fiscales, conforme establecen la Ley General Tributaria y el artículo 31 de la Constitución, puede también servir, como así lo ha reconocido parte de la doctrina, para la modulación de las sanciones cuando haya habido un incumplimiento.

C) Artículo 107.2.

La contestación tendrá carácter de mera información y no de acto administrativo, no vinculando a la Administración, salvo que: a) Por ley se disponga lo contrario. b) Se trate de consultas formuladas en la forma que reglamentariamente se establezca por quienes deseen invertir capital procedente del extranjero en España.»

La anterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional es perfectamente aplicable al análisis del Contenido del presente artículo, para concluir en el sentido de no apreciarse la vulneración del artículo 14 de la Constitución.

D) Artículo 145.2.

La inspección podrá determinar que las actas a que se refiere el apartado anterior sean extendidas bien en la oficina, local o negocio, despacho o vivienda del sujeto pasivo, bien en las oficinas de la Administración Tributaria o del Ayuntamiento del Término Municipal en que hayan tenido lugar las actuaciones.»

Igualmente, el Tribunal Constitucional, en sentencia 110/1984, de 26 de noviembre, establece que la inviolabilidad de domicilio tiene como finalidad principal el respeto a un

ámbito de vida privada personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado. El Tribunal Supremo (sentencia de 7 de diciembre de 1982) establece el alcance y finalidad de la prohibición contenida en el artículo 18.2 de la defensa de superiores intereses generales de la comunidad ha de sufrir merma temporal mediante la adopción del acuerdo oportuno adoptado por la autoridad facultada para ello por la ley.

Al haberse omitido en el citado punto 2 del artículo 145 toda referencia a los límites legales en las facultades concedidas a la inspección para determinar el lugar de la extensión del acta, podría pensarse en la vulneración del indicado artículo 18.2. Sin embargo, ese reparo desaparece al tener en cuenta el contenido del punto 2 del artículo 141 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, que no ha sido modificado por la repetida Ley 10/1985, de 26 de abril. En consecuencia, el Inspector Fiscal no podrá penetrar en la vivienda de una persona sin consentimiento de ésta o, en su caso, sin la obtención del oportuno mandamiento judicial. De lo contrario se incurriría en inconstitucionalidad.

En todo caso, los actos de aplicación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, pueden ser recurridos por las personas que se consideren afectadas ante la Jurisdicción competente, ejercitando la legitimación reconocida en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en orden a la interposición de los recursos de amparo ordinario y de amparo constitucional, cuando concurren los requisitos que en dichas normas legales se establecen.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado, le saluda muy atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 23 de julio de 1985.

6. Respecto del artículo 5.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica.

Muy Sr. mío:

En relación con su escrito de referencia (que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 7.600/1985, como usted ya conoce por el recibo provisional que le fue enviado), y en el que solicita que esta Institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5.º del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, en base a que afecta negativamente al sector de la distribución comercial en España y se vulneran los artículos 51 y 105 de la Constitución, cúmplemos comunicarle:

Reunida la Junta de Coordinación y Régimen Interior de la Institución a efectos de conocer e informar sobre la posible interposición del recurso de inconstitucionalidad, según establece el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, ha resuelto por unanimidad lo siguiente:

El minucioso análisis del expresado Real Decreto ley 2/1985, de 30 de abril, y en concreto de su artículo 5.º, en relación con los artículos 14 (igualdad de todos los españoles ante la ley), 28.1 (derecho a la libre sindicación), 37.1 (derecho a la negociación colectiva laboral), 35.2 (regulación por ley de un Estatuto de los Trabajadores), 38 (libertad de empresa), 51.3 (regulación por Ley del Comercio Interior) y 86 (posibilidad de los Decretos-leyes) de la vigente Constitución Española, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lleva al convencimiento, con todo respeto para cualquier opinión diferente, de que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que esta Institución interponga el solicitado recurso de inconstitucionalidad.

A la anterior conclusión se ha llegado teniendo en cuenta fundamentalmente las siguientes cuestiones:

A) Si dicho Real Decreto-ley contraría el principio de legalidad en materia de comercio interior.

B) En caso contrario, si la urgencia que lo promovió es o no admisible.

C) Si afecta a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero de la Constitución.

Respecto a la primera de las cuestiones enunciadas, la reserva de ley contenida en el artículo 51.3 de la Constitución parece referida a los criterios o principios generales con arreglo a los cuales se ha de regir el comercio interior, y no a un aspecto parcial del mismo, como es el regulado en el artículo 5.º del repetido Real Decreto-ley 2/1985.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 11/1983, de 2 de diciembre, a propósito de la expresión «mediante ley» utilizada por el artículo 128.2 de la Constitución, establece que, además de ser comprensiva de leyes generales que disciplinan con carácter general la intervención, permite la Ley singularizada de intervención que, mediando una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, claro es, un interés general legitimador de la medida, está abierta al Decreto-ley, por cuanto la mención a la ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal.

En cuanto a la segunda de las cuestiones aludidas, el preámbulo del propio Real Decreto-ley analizado expone las razones que justifican la urgencia que lo promovió.

La apreciación y valoración de aquellas razones corresponde efectuarla al Gobierno como rector de la política económica, y en este sentido el Tribunal Constitucional (sentencias de 31 de mayo de 1982 y 2 de diciembre de 1983) determina que «el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado...», y que «el Gobierno ciertamente ostenta el poder de actuación en el espacio que es inherente a la acción política; se trata de actuaciones jurídicamente discrecionales, dentro de los límites constitucionales».

La tercera de las cuestiones enumeradas, esto es, si el Real Decreto-ley analizado afecta a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título primero de la Constitución, ha de ser evaluada a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, según la cual la utilización de la figura jurídica de Decreto-ley es constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay

que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que requieran una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta (STC de 4 de febrero de 1983), si bien el artículo 86 de la Constitución somete aquella utilización a unos estrictos límites, entre los que se encuentra el que en ningún caso se afecte al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y al de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título primero.

El artículo 5.º del Real Decreto-ley 2/1985, aun afectando al principio de libertad de empresa, reconocido en el artículo 38 de la Constitución, no lo hace en el sentido de limitarlo o reducirlo, antes al contrario, supone un desarrollo del mismo.

Especialmente la sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, siempre de dicho Alto Tribunal, establece: «Una interpretación del artículo 86.1 que lleve en este punto a una restricción de lo que dice su letra, para reducir el ámbito de la limitación de modo que se hagan coincidir las menciones referentes a los derechos y libertades con la materia reservada a la Ley Orgánica, tal como define el artículo 81.1, con trascendencia también para la legislación delegada, aunque implica un esfuerzo hermenéutico que no deja de contar con algunos apoyos, no es conciliable con una interpretación vinculada a unos cánones atentos no sólo al propio sentido literal del precepto, sino, además, a un análisis comparativo con los otros artículos (los arts. 81 y 82) y a los expuesto en nuestra sentencia de 4 de febrero de 1983 (“Boletín Oficial del Estado” de 9 de marzo), en la que, a propósito del artículo 31 de la CE, situado en la misma sección que el artículo 33 ahora invocado, el criterio adoptado no fue el de la coextensión de los artículos 81.1 y 86.1 de la CE. Por otra parte, la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la CE se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título primero de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo “afectar” de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del Decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título primero, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible *ad absurdum*, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico sexto) (“Boletín Oficial del Estado” de 9 de marzo). Entre una y otra líneas interpretativas, ambas, por extremas, rechazables, la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE (“no podrán afectar”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento jurídico quinto, sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título primero, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos.»

En cuanto a las incidencias laborales del artículo 5.º del Real Decreto-ley 2/1985, es preciso afirmar que el citado precepto

otorga a las empresas la facultad de fijar libremente los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales, así como los días y número de horas de actividad semanal de los mismos, pero todo ello sin perjuicio, como establece el núm. 2 del mismo, de lo dispuesto en la vigente regulación sobre jornada laboral.

La regulación de la jornada laboral está contenida en el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores, modificado por la Ley 4/1983, de 29 de junio.

De la lectura de tal precepto y del contenido del Reglamento sobre regulación de la jornada de trabajo, aprobado por el Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, se deduce que el concepto de jornada laboral incluye no solamente la duración de la misma y su cómputo mensual o anual, sino, asimismo, su ordenación o distribución diaria y semanal.

Así, el artículo 34 del Estatuto de los Trabajadores fija la duración máxima de la jornada en cuarenta horas semanales; prohíbe que se realicen más de nueve horas ordinarias de trabajo efectivo; obliga a que entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente medien, como mínimo, doce horas; exige que el calendario laboral de la empresa sea visado por la Delegación de Trabajo; establece recargos en la ejecución de servicios prestados en período nocturno (10 de la noche a 6 de la mañana), y determina, en suma, que la duración de la jornada será la pactada en los convenios colectivos o contratos de trabajo.

Por su parte, el Real Decreto 2001/1983, sobre regulación de la jornada de trabajo, reglamenta las jornadas ordinarias, las especiales, las horas extraordinarias y el descanso semanal y festivos.

De todo ello se deduce que las citadas normas, tanto legales como convencionales, constituyen «la vi gente regulación sobre jornada laboral» a que se refiere el párrafo 2 del artículo 5.º, cuya inconstitucionalidad se propugna.

En consecuencia, ningún empresario podrá modificar unilateralmente ni la duración de la jornada, ni su ordenación, ni el régimen de fiestas y descansos de los trabajadores empleados con anterioridad a la vigencia del Real Decreto-ley citado, a no ser que se recurra al procedimiento establecido en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, sobre modificación de las condiciones de trabajo. Por todo ello no procede apreciar vulneración alguna de los artículos 14, 28, 35.2 y 37 de la norma fundamental.

No obstante lo expuesto, los actos de aplicación del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, pueden ser recurridos por las personas que se consideren afectadas ante la jurisdicción competente y ejercitar la legitimación reconocida en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en orden a la interposición de los recursos de amparo ordinario y constitucional, en su cas.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Madrid, 16 de julio de 1985.

7. Respecto del Título III de la Ley Orgánica de

Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985 y del primer párrafo del apartado 1 del artículo 7.º de la misma Ley.

Muy Sr. mío:

El pasado 20 de septiembre, con el número de orden 12.502/1985, ha tenido entrada en nuestro Registro su escrito de 17 de septiembre, en el que solicitaba al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Título III de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985, por estimar que el referido Título infringe los artículos 7.º, 9.º y 14 de la Constitución española.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia núm. 98/1985, de 29 de julio, dictada en los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados núms. 584, 585 y 594, todos ellos de 1984, ha estimado que los artículos 6.º, en sus distintos apartados, y 7.º, núms. 1 y 2, son conformes a la Norma fundamental.

Los fundamentos jurídicos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, entre otros, de la calendada sentencia, cuya fotocopia le adjuntamos, exponen las consideraciones y argumentos jurídicos que, según el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución española, justifican no sólo la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, sino también la adecuación a la Constitución de todo el Proyecto.

En consecuencia, la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución ha estimado, por las razones referidas, no interponer el recurso de inconstitucionalidad por ustedes solicitado, todo ello sin menoscabo de cuantas acciones en otros niveles competenciales pudieran corresponderles por ministerio legal.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —Defensor del Pueblo.

Estimado Sr. Secretario General:

En el primer momento posible (dada la acelerada acumulación de quejas y peticiones de recursos llegados a esta Institución) cumplesme agradecerle su atento escrito del día 20 del pasado mes de septiembre, que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 12.502/1985 (según usted ya conoce por el recibo de carácter provisional que le fue directamente enviado).

En cumplimiento de lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos, y en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, estudiamos con el debido detenimiento su solicitud de que se interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra el Título III de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, por alegar que infringe los artículos 7.º, 9.º y 14 de la Constitución.

Emitido el preceptivo informe, la Junta de Coordinación estimó que no era jurídicamente posible hacer uso de la legitimación activa para la interposición del referido recurso, ya que la cuestión ha quedado definitivamente resuelta por la sentencia núm. 98/1985, de 29 de julio, dictada por el Tribunal Constitucional en los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados núms. 584, 585 y 594, todos ellos de 1984.

En dicho fallo el Tribunal Constitucional expresamente determina que son plenamente conformes con la Constitución el artículos 6.º (en sus distintos apartados) y 7.º (núms. 1 y 2) de la referida Ley Orgánica de Libertad Sindical.

Como podrá apreciar por el texto de la citada sentencia, cuya fotocopia le adjuntamos, el Tribunal Constitucional expone (principalmente en los fundamentos jurídicos 9 a 17, ambos inclusive) las consideraciones y razonamientos que estima pertinentes para llegar a la conclusión de que son constitucionales no sólo los referidos preceptos concretos, sino incluso la totalidad del entonces Proyecto de Ley, hoy ya Ley definitivamente promulgada.

Es obvio que ante esa sentencia del Tribunal Constitucional no le es jurídicamente posible a esta Institución interponer el recurso de inconstitucionalidad por ustedes solicitado, sin mengua del respeto que se debe a toda opinión diferente y sin perjuicio de las acciones que, en su caso, pudieran estimar ejercitables contra los actos de desarrollo reglamentario o de aplicación concreta de la invocada Ley Orgánica de Libertad Sindical por los cauces jurisdiccionales de amparo previo y, en su caso, de amparo constitucional que el ordenamiento jurídico vigente hace posibles.

Reiterándole nuestro agradecimiento por su deferencia al acudir a nosotros y lamentando, por las razones expuesta, no haber podido interponer el recurso solicitado, les saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Madrid, 16 de octubre de 1985.

Muy Sr. mío:

El pasado 28 de agosto ha tenido acceso a nuestro Registro, con el núm. AI.T/11.711/1985, su escrito de 26 de agosto, por el que nos formula solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes», contenido en el primer párrafo del apartado 1 del artículo 7.º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical («B.O.E.» de 8 de agosto de 1985). y contra el apartado 2 del mismo precepto legal, por cuanto omite las letras a) y f) del artículo 6.3, al enumerar las funciones y facultades conferidas a las organizaciones sindicales a que se refiere.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de su Reglamento de 6 de abril de 1983] examinó con toda la objetividad y atención debidas el problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y los argumentos jurídicos contenidos en su escrito, según los cuales los expresados artículos de la Ley Orgánica de Libertad Sindical vulnerarían los artículos 14 y 28.1 de la Constitución española.

Tras cuidadoso y detenido análisis, la Junta de Coordinación, sin perjuicio del respeto que pueda merecerle cualquier opinión divergente, no apreció, por las razones que a continuación se exponen, la concurrencia de motivos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad.

1. Constitucionalidad del inciso «siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes», contenido en el artículo 7.1.a) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 29 de julio de 1985, dictada en los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados núms. 584, 585 y 594, todos ellos de 1984, interpuestos contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, ha resuelto la cuestión debatida.

En efecto, en el fundamento 14 de la referida sentencia —párrafos cuarto y quinto— el Tribunal considera que:

«Para enjuiciar desde la perspectiva constitucional estas exigencias mayores impuestas por el legislador para obtener la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma es preciso tener en cuenta que el Proyecto impugnado concede (art. 7.1, apartado 2) a tales sindicatos no sólo las mismas prerrogativas que a los de nivel estatal en el ámbito específico de la respectiva Comunidad, sino también “la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal”. El papel reservado así a dichos sindicatos en el ámbito estatal tiene como contrapartida los peculiares requisitos que en orden a la representatividad les han sido impuestos.

En atención a lo que se acaba de decir, no es irrazonable exigir de los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma unas condiciones adicionales que garanticen su relevancia no solamente en el interior de la respectiva Comunidad, sino también en relación con el conjunto nacional, y que eviten al mismo tiempo las distorsiones que resultarían de la atribución de los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial y que representen a un número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo demás, ello está, de un modo complementario, en la línea del criterio de la irradiación antes considerado, con el designio de favorecer, como ya hemos comprobado, la presencia en los distintos ámbitos de actuación de los intereses generales de los trabajadores y prevenir una posible atomización sindical, considerada como perjudicial para aquéllos. La disposición obedece así a una voluntad del legislador de que los interlocutores sociales por parte de los trabajadores lo sean con el peso adecuado a la realidad global del mundo del trabajo en el marco de la economía nacional; opción legislativa que no puede calificarse de discriminatoria, por tener una justificación razonable, no siendo la regulación propuesta desproporcionada para conseguir la finalidad pretendida.»

2. Constitucionalidad del artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical en lo que respecta a la omisión de las letras a) y f) de su artículo 6.3, al enumerar las funciones y facultades reconocidas a las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa.

2.1. En lo que respecta a «la representación institucional

ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista», que el artículo 6.3.a) atribuye especialmente a las organizaciones sindicales más representativas, y el 7.2 omite entre las funciones ejercitables por los sindicatos que, aun no siendo más representativos, alcancen al menos el 10 por 100 de implicación territorial o funcional, procede transcribir el párrafo segundo del fundamento 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1985, que contempla expresamente aquella problemática:

«En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones Públicas y otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista [artículo 6.3.a)], debe entenderse que la ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (art. 7.1 del Proyecto), pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren, además, en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal.»

De ahí que haya forzosamente que concluir que las Comunidades Autónomas podrán, en el ejercicio de sus competencias, atribuir capacidad representativa en las instituciones autonómicas a sindicatos que no posean la consideración legal de «más representativos».

2.2. En lo que atañe a la «obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establecen legalmente» [letra 1) del art. 6.3], capacidad que no se reconoce expresamente a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2, el Tribunal Constitucional, en el mencionado Fundamento 11, párrafo 3, ha considerado lo siguiente:

«Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [art. 6.3.1)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos. Puesto que el artículo 6.3.1) efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el artículo 6.3.0 del Proyecto no es inconstitucional.»

Será, pues, la Ley de Patrimonio Sindical la que podrá ser objeto de recurso en el supuesto de que se atribuya un monopolio exclusivo, en lo que a cesión del patrimonio sindical concierne, a favor de los sindicatos «más representativos», no el artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que, en expresión del Tribunal

Constitucional, no contiene «regulación alguna excluyente en este punto, en relación a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2...».

Por todas las consideraciones expuestas, la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo no estima que los impugnados artículos 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical vulneren los artículos 28.1 y 14 de la Constitución, sin perjuicio de reiterar, una vez más, el pleno respecto a cualquier opinión divergente y sin menoscabo del eventual ejercicio de las acciones legales que puedan ejercerse en otros ámbitos institucionales.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado y lamentando que por las razones expuestas no se haya estimado pertinente interponer el recurso de inconstitucionales solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Madrid, 25 de septiembre de 1985.

Muy Sr. mío:

El pasado 28 de agosto ha tenido acceso a nuestro Registro, con el núm. Al. T/11.711/1985, su escrito de 26 de agosto, por el que nos formula solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el inciso «siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes», contenido en el primer párrafo del apartado 1 del artículo 7.º de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical («B.O.E.» de 8 de agosto de 1985), y contra el apartado 2 del mismo precepto legal, por cuanto omite las letras a) y f) del artículo 6.3, al enumerar las funciones y facultades conferidas a las organizaciones sindicales a que se refiere.

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [ateniéndose a lo dispuesto en el art. 18.1.b) de su Reglamento, de 6 de abril de 1983] examino con toda la objetividad y atención debidas al problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y los argumentos jurídicos contenidos en su escrito, según los cuales, los expresados artículos de la Ley Orgánica de Libertad Sindical vulnerarían los artículos 14 y 28.1 de la Constitución española.

Tras cuidadoso y detenido análisis, la Junta de Coordinación, sin perjuicio del respeto que le merece cualquier opinión divergente, no estimó que concurran motivos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad, como resulta de las siguientes consideraciones:

1. Constitucionalidad del inciso «siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes», contenido en el artículo 7.1.a) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 29 de julio de 1985, dictada en los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados núms. 584, 585 y 594, todos ellos de 1984, interpuestos contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, ha resuelto ya la cuestión debatida.

En efecto, en el Fundamento 14 de la referida sentencia

—párrafos cuarto y quinto—, el Tribunal considera que:

«Para enjuiciar desde la perspectiva constitucional estas exigencias mayores impuestas por el legislador para obtener la condición de sindicato más representativo a nivel de Comunidad Autónoma, es preciso tener en cuenta que el Proyecto impugnado concede (art. 7.1, apartado 2.º) a tales sindicatos no sólo las mismas prerrogativas que a los de nivel estatal en el ámbito específico de la respectiva Comunidad, sino también «la capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal». El papel reservado así a dichos sindicatos en el ámbito estatal tiene como contrapartida los peculiares requisitos que en orden a la representatividad les han sido impuestos.

En atención a lo que se acaba de decir, no es irrazonable exigir de los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma unas condiciones adicionales que garanticen su relevancia no solamente en el interior de la respectiva Comunidad, sino también en relación con el conjunto nacional y que eviten al mismo tiempo las distorsiones que resultarían de la atribución de los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial y que representen a un número muy distinto de trabajadores, según la población laboral de las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo demás, ello está, de un modo complementario, en la línea del criterio de la irradiación antes considerado, con el designio de favorecer, como ya hemos comprobado, la presencia en los distintos ámbitos de actuación, de los intereses generales de los trabajadores y prevenir una posible atomización sindical, considerada como perjudicial para aquéllos. La disposición obedece, así, a una voluntad del legislador de que los interlocutores sociales, por parte de los trabajadores, lo sean con el peso adecuado a la realidad global del mundo del trabajo en el marco de la economía nacional; opción legislativa que no puede calificarse de discriminatoria, por tener una justificación razonable, no siendo la regulación propuesta desproporcionada para conseguir la finalidad pretendida.»

2. Constitucionalidad del artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical en lo que respecta a la omisión de las letras a) y f) de su artículo 6.3, al enumerar las funciones y facultades reconocidas a las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativa, hayan obtenido el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa.

2.1. En lo que respecta a «la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista», que el artículo 6.3.a) atribuye especialmente a las organizaciones sindicales más representativas, y el 7.2 omite entre las funciones ejercitables por los sindicatos que, aun no siendo más representativos, alcancen, al menos, el 10 por 100 de implicación territorial o funcional, procede transcribir el párrafo segundo del Fundamento 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1985, que contempla expresamente aquella problemática:

«En cuanto a la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista [art. 6.3.a)], debe entenderse que la ley se limita a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (art. 7.1 del Proyecto), pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal.»

De ahí que haya forzosamente que concluir que las Comunidades Autónomas podrán, en el ejercicio de sus competencias, atribuir capacidad representativa en las instituciones autonómicas a sindicatos que no posean la consideración legal de «más representativos».

2.2. En lo que atañe a la «obtención de cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establecen legalmente» [letra 1) del art. 6.3], capacidad que no se reconoce expresamente a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2, el Tribunal Constitucional, en el mencionado Fundamento 11, párrafo 3, ha considerado lo siguiente:

«Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente [art. 6.3.1)], el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto, como subraya el Abogado del Estado, en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos. Puesto que el artículo 6.3.1) efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el artículo 6.3.1) del Proyecto no es inconstitucional.»

Será, pues, la Ley de Patrimonio Sindical la que podrá ser objeto de recurso en el supuesto de que se atribuya un monopolio exclusivo, en lo que a cesión del patrimonio sindical concierne, a favor de los sindicatos «más representativos», no el artículo 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que, en expresión del Tribunal Constitucional, no contiene «regulación alguna excluyente en este punto, en relación a los sindicatos a que se refiere el artículo 7.2...».

Por todas las consideraciones expuestas, la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo no estima que los impugnados artículos 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical vulneren los artículos 28.1 y 14 de la Constitución, sin perjuicio de reiterar, una vez más, el pleno respeto a cualquier opinión divergente y sin menoscabo del eventual ejercicio de las acciones legales que puedan ejercerse en otros ámbitos institucionales.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado y

lamentando que por las razones expuestas no se haya estimado pertinente interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

Madrid, 16 de octubre de 1985.

8. Respecto de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General.

Muy estimados Sres.:

En el primer momento posible, dada la acelerada acumulación de quejas y peticiones de recursos recibidas en esta Institución, cumples agradecerles la confianza con que nos honraron al formulamos por escrito fechado del día 30 del pasado mes de julio, que interpusiéramos un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General, por entender que el sistema en ella establecido para la elección de los miembros de las Diputaciones Provinciales infringe los artículos 14, 23 y 141.2 de la Constitución.

Posteriormente refrendaron sus alegaciones durante la entrevista con ustedes aquí mantenida el día 12 del mes en curso, en la que les escuchamos con el respeto y la atención que merecen.

Anteriormente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución (aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta del día 6 de abril de 1983, «B.O.E.», núm. 92, del día 18) se reunió nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior y, tras evaluar detenidamente los fundamentos jurídicos por ustedes alegados y los dictámenes emitidos por los servicios competentes de nuestra Institución, no se estimó que concurrieran motivos suficientes para interponer el recurso solicitado; sin mengua del respeto a cualquier opinión diferente y a las acciones y recursos de que puedan ustedes hacer uso contra los actos de aplicación de la expresada Ley Orgánica, en el momento jurídicamente oportuno.

A tenor de lo prevenido en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril por la que nos regimos, sintetizamos seguidamente los fundamentos en que se ha basado el acuerdo de nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior, y nos permitimos, además, informarles sobre vías posibles para la tutela de lo que estimen ser justo:

I. Evaluación del artículo 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre Régimen Electoral General, en relación con los alegados preceptos constitucionales (arts. 14.23 y 141.2).

1. Es cierto que el impugnado artículo 205 de la expresada Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en lo sucesivo LOREG), establece que «constituídos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido

algún Concejal, dentro de cada Partido Judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos», y que, «una vez realizada esta operación, la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos o coaliciones, federaciones, y a cada una de las agrupaciones de electores en cada Partido Judicial, mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 163, según el número de votos obtenidos por cada grupo político, o cada agrupación de electores».

El escrito por el que se pide a esta Institución que interponga recurso de inconstitucionalidad contra esa norma, insiste en que la reiterada expresión «cada una de las agrupaciones de electores», es decir, las constituidas específicamente para cada Municipio, entraña sustancialmente una violación del artículo 23 de la Constitución e infringe, también por otra parte, el principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el artículo 14 de la misma Norma Suprema e, incluso, el artículo 141.2 del Texto Constitucional, que subraya el carácter representativo de las Diputaciones.

Reiterando el debido respeto a esta opinión, importa, sin embargo, contrastarla con las siguientes reflexiones:

1.1. Es cierto que la Constitución reconoce y garantiza, en su artículo 23, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal (como también el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que se señalan en las leyes).

La Constitución no determina, en concreto, las modalidades del sistema electoral, cuya finalidad es el establecimiento de unas reglas para la elección de representantes, sino que, únicamente, garantiza ese derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en el aspecto de sufragio activo, como del sufragio pasivo, y delega en el legislador ordinario (con el requisito de que se haga mediante Ley Orgánica, a la luz de lo dispuesto en el art. 81 de la propia Constitución), los requisitos y modalidades del Régimen Electoral para la composición de los distintos organismos públicos de carácter representativo.

En consecuencia, resulta patente y ello se comprueba también por las normas del Derecho comparado, que al legislador ordinario queda encomendada la articulación que estime más conveniente, aunque siempre dentro del respecto a los principios y valores determinados por la Constitución.

Como el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente respecto a otras materias, no se trata de que al legislador se le haya concedido «un cheque en blanco», pero sí una legítima flexibilidad para optar entre las diversas posibilidades que se ofrecen para la ordenación, siempre técnicamente completa y delicada, de los procesos electorales en un Estado moderno de carácter democrático.

Así ocurre, por de pronto, en lo que concierne a la determinación de las «causas de inelegibilidad» que la propia Ley Electoral regula, sin que ello entrañe violación del derecho de sufragio pasivo, protegido por el artículo 23 de la Norma Suprema. Y un segundo condicionante del ejercicio de ese derecho fundamental es el que afecta a los requisitos que la Ley Electoral determine para el ejercicio de las

diversas facultades que integran el mencionado derecho subjetivo: poder ser candidato, poder participar en la campaña electoral, poder ser votado y, en su caso, elegido.

No resulta necesario, ni siquiera resumir, aquí, las razones teóricas y prácticas que abonan la legitimidad de la actuación del legislador ordinario para establecer dichos requisitos, similarmente a como el mismo legislador, aunque siempre bajo la forma de Ley Orgánica, puede regular el ejercicio de los demás derechos subjetivos fundamentales, siempre que respete el contenido esencial de los mismos, a la luz del imperativo del artículo 53.1 de la Constitución, reiteradamente ratificado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La opción adoptada por las Cortes Generales al elaborar y aprobar la Ley Orgánica 5/1985, cuyo artículo 205 es objeto de esta petición de recurso de inconstitucionalidad, es una opción de las varias posibles, para hacer operativo el proceso electoral básico en un Estado social y democrático de Derecho, y para canalizar las diversas manifestaciones del pluralismo político, reconocido como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en el artículo 41.1 de nuestra Norma Suprema.

Lo importante, a los efectos de esta petición de recurso, es analizar si lo dispuesto en el artículo 205 de la LOREG respeta el contenido esencial del derecho al sufragio pasivo, que garantiza el artículo 23 de nuestra Magna Carta.

A juicio de esta Institución dicho respeto no consiste en la ausencia de requisitos para el ejercicio del derecho fundamental del sufragio pasivo, que tienen todos los ciudadanos, sino en que no existan impedimentos que hagan inviable a cualquier español, o a algún grupo de españoles, su presentación a los comicios electorales, estableciendo mediante ley, exclusiones directas o indirectas, por razones de raza, ideología, religión, condición social, económica o cualquier otra de análoga índole, frente al imperativo de igualdad que consagra el artículo 14 del Texto constitucional. Si los ciudadanos reúnen los requisitos de idoneidad que la Ley Orgánica establece para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, y tienen abiertas para ello diferentes vías, queda suficientemente garantizado el contenido esencial del expresado derecho fundamental del sufragio pasivo, que el artículo 23 de la Constitución consagra. De no ser así, habría ciertamente violación de ese precepto, pero en el caso sometido a análisis se aprecia que el artículo 205 de la LOREG, cuya impugnación se solicita, deja abierta una pluralidad de cauces para que los ciudadanos puedan hacer uso de su derecho de sufragio pasivo, no solamente a través de los diversos partidos políticos, sino también coaliciones, federaciones e, incluso, agrupaciones de electores que pueden concurrir a todos los procesos electorales, que regula la Ley, como entidades sui generis, formadas, incluso, con el único fin de promover candidatos (para elecciones unipersonales o listas de candidatos (para elecciones pluripersonales, con sistema de lista en cada circunscripción electoral).

No es menos cierto, y ahí radica el principal argumento del escrito solicitando la interposición de ese recurso de inconstitucionalidad, que en el artículo 205 de la LOREG, en relación con el 204 y el 163, de la misma norma jurídica, no se prevé la posibilidad de que los votos obtenidos por cada una de las agrupaciones de electores que en las elecciones

municipales se presenten en cada distrito electoral, dentro de un Partido Judicial, puedan sumarse entre ellas a los efectos de la asignación de Diputados Provinciales, en virtud del sistema regulado por la propia Ley Orgánica Electoral. En base a esa realidad, se arguye que surge una discriminación con respecto a aquellas candidaturas que no hayan alcanzado el 3 por 100 de los votos emitidos en la respectiva circunscripción, con lo que el votante de un Municipio poco poblado sabría, ya de entrada, que si otorga su voto a una agrupación de electores, renunciaría a participar en la conformación de la representación de la Diputación Provincial respectiva (según literalmente se expresa en el escrito de petición de recurso), y ello violaría el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Es patente que con anterioridad a la promulgación de la LOREG, era posible alegar los fundamentos jurídicos que se tuvieron en cuenta por la Sala Segunda de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en sus sentencias núms. 161, 162, 274, 275 y 276, todas ellas de 1979, y demás fallos aportados por los peticionarios, favorables a la tesis sostenida por los reclamantes. Pero, esa valiosa jurisprudencia se apoyó en una flexible interpretación del artículo 32.1 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales, en relación con los artículos 23 y 141 de la Constitución y, como es notorio, ha quedado derogada por la nueva Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Precisamente el texto del antiguo artículo 32 de la Ley ha quedado sustituido por el texto más restrictivo del artículo 205.3 de la LOREG.

No obstante, ustedes, apoyados en el —sin duda muy valioso— antecedente de la jurisprudencia de la Audiencia Territorial de Barcelona, insisten en que la posibilidad de sumar entre silos votos obtenidos por todas las candidaturas, promovidas por las diferentes agrupaciones de electores de un Partido Judicial, para la designación constitucional de los Diputados Provinciales, es una exigencia si se quiere evitar la infracción del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, y del artículo 23 de la misma, ya que resulta muy difícil, o prácticamente imposible, a cada agrupación electoral conseguir el umbral de votos necesarios para obtener puestos de Diputados Provinciales. Pero esa consideración no enerva las consideraciones precedentes hasta el punto de inducir a interponer un recurso de inconstitucionalidad, basado en presunta infracción de dicho artículo 23.

1.2. Reiterando el respecto que se debe a una opinión divergente, la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo no estima tampoco que sea posible fundar un recurso de inconstitucionalidad, basado en la infracción del principio de igualdad ante la ley y no discriminación que consagra el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, por el hecho que se denuncia de que no puedan sumarse entre sí los votos de todas las agrupaciones de electores que hubieran presentado candidaturas en el ámbito del Partido Judicial, y hubieran logrado algún Concejal, mientras la nueva Ley autoriza que esa suma pueda realizarse con los votos de cada partido, federación o coalición electoral. Pero es que has en esa presunta desigualdad un fundamento razonable objetivo que, como es sabido, según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, excluye la existencia de discriminación que la

Magna Carta prohíbe.

En efecto, la razón de la disposición contenida en el artículo 205 de la LOREG, está en la imposibilidad práctica de sumar votos de naturaleza no homogénea ya que cada agrupación de electores de ámbito municipal es una entidad propia, que surge por la voluntad del número de electores de un Municipio, y con unos perfiles perfectamente identificables.

Esa agrupación concreta e individualizada, ha podido presentar programas antagónicos o, en todo caso, diferentes respecto a los de otras agrupaciones de electores, en cada uno de los diversos Municipios de una Provincia. Sumar entre sí los votos obtenidos por todas las agrupaciones de electores de los Municipios de un Partido Judicial, equivaldría a considerarlos como una misma entidad. Lo que, por consiguiente, la nueva Ley Orgánica intenta es evitar la agregación de votos obtenidos por entidades heterogéneas, que por su constitución, naturaleza, e, incluso, imagen en la comparecencia pública, tengan una identidad distinta.

Ello, en modo alguno quiere decir que se excluya del derecho de sufragio activo a los que han votado a cualquiera de estas agrupaciones, ni tampoco del derecho de sufragio pasivo a los que figuren en las listas de cada una de esas agrupaciones (como es obvio para el nivel de las elecciones municipales). Más aún, los electores de varios Municipios que deseen tener una representación en las Diputaciones Provinciales, no a través de listas presentadas por los partidos políticos o sus coaliciones, sino de las agrupaciones independientes, no parece que puede excluirse que ejerciten su derecho de participación, mediante la previa constitución de una entidad federativa de ámbito provincial, con los votos del conjunto para la designación de Diputados Provinciales.

1.3. De todas estas consideraciones se desprende que la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo estima que el sistema articulado por la LOREG para la elección de los Diputados Provinciales (sea cual sea la evaluación técnica que pueda merecer y que no es de competencia de esta Institución) no vulnera el derecho fundamental a la participación política mediante sufragio activo y pasivo, que consagra el artículo 23 de la Constitución, ni el principio de igualdad del artículo 14, ni desvirtúa el carácter representativo de las Diputaciones Provinciales, proclamado en el artículo 141.2 del Texto Constitucional.

II. Posibilidad de articular una fórmula jurídica que permita superar las dificultades alegadas.

La expresada conclusión no cierra el paso a la perspectiva diferente —que no ha sido planteada de modo explícito en su escrito— de que pueda encontrarse, dentro del marco de la propia nueva Ley de Régimen Electoral General, una vía a las agrupaciones de electores para constituir federaciones entre sí, al objeto de tener mayores posibilidades de acceso a las Diputaciones Provinciales.

Aunque sobre esta cuestión puedan sostenerse opiniones divergentes, un análisis de la LOREG permite, a juicio de esta Institución, prever la posibilidad de que las agrupaciones de electores se federen, y de esa manera concurren a la elección de Diputados Provinciales.

Ciertamente el actual texto del artículo 205 no lo

establece explícitamente, pero tampoco lo prohíbe e, incluso, para un supuesto concreto permite, en su artículo 64.1, la existencia de agrupaciones de electores con el fin de realizar propaganda conjunta en los medios de titularidad pública, fijando el tiempo de emisión y los requisitos exigidos. Esto es, al espíritu de la LOREG no parece repugnar la existencia de esas agrupaciones de electores más afines, de cada uno de los Municipios, que puedan llegar a pactos federativos, con el fin de que los votos por ellas obtenidos en las elecciones de nivel municipal puedan ser tenidos en cuenta por la Junta Electoral de zona, para la composición de las Diputaciones Provinciales.

Dada la complejidad del tema, haciendo uso de la facultad que se atribuye al Defensor en el artículo 17.1 de su Ley Orgánica, sugerimos la conveniencia de que ustedes o las agrupaciones de electores a las que pertenecen eleven consulta (al amparo de lo prevenido en el art. 20 de la LOREG) a la Junta Electoral correspondiente (sea a la de Zona, si se trata exclusivamente de las agrupaciones de una circunscripción electoral, o, en otro caso, a la Junta Electoral General) sobre la posibilidad de constituir, previamente a una elección, federaciones de agrupaciones electorales. Contra la resolución de la Junta caben los recursos jurisdiccionales, y en su momento constitucionales, para la defensa de lo que ustedes consideren sus derechos fundamentales.

Reiterándoles el agradecimiento por la confianza con que nos honraron, les saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.
Madrid, 16 de octubre de 1985.

Muy Sr. mío:

En el primer momento posible, dada la acelerada acumulación de quejas y peticiones de recursos recibidos en esta Institución, cúmpleme agradecerle la confianza con que nos ha honrado al formularnos por escrito fechado del día 9 de julio de 1985, que interpusiéramos un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General, por entender que el sistema en ella establecido para la elección de los miembros de las Diputaciones Provinciales infringe los artículos 14, 23 y 141.2 de la Constitución.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución (aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta del día 6 de abril de 1983, «B.O.E.», núm. 92, del día 18) se reunió nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior y, tras evaluar detenidamente los fundamentos jurídicos por ustedes alegados y los dictámenes emitidos por los servicios competentes de nuestra Institución, no se estimó que concurrieran motivos suficientes para interponer el recurso solicitado; sin mengua del respeto a cualquier opinión diferente y a las acciones y recursos de que puedan ustedes hacer uso contra los actos de aplicación de la expresada Ley Orgánica, en el momento jurídicamente oportuno.

A tenor de lo prevenido en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos. sintetizamos seguidamente los fundamentos en que se ha basado el acuerdo de nuestra Junta de Coordinación y

Régimen Interior, y nos permitimos, además, informales sobre vías posibles para la tutela de lo que estimen ser justo:

I. Evaluación del artículo 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, sobre Régimen Electoral General, en relación con los alegados preceptos constitucionales (arts. 14, 23 y 141.2).

1. Es cierto que el impugnado artículo 205 de la expresada Ley Orgánica de Régimen Electoral (en lo sucesivo LOREG), establece que «constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal, dentro de cada Partido Judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos», y que, «una vez realizada esta operación, la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos o coaliciones, federaciones, y a cada una de las agrupaciones de electores en cada Partido Judicial, mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 163, según el número de votos obtenidos por cada grupo político, o cada agrupación de electores».

El escrito por el que se pide a esta Institución que interponga recurso de inconstitucionalidad contra esa norma, insiste en que la reiterada expresión «cada una de las agrupaciones de electores», es decir, las constituidas específicamente para cada Municipio, entraña sustancialmente una violación del artículo 23 de la Constitución e infringe, también, por otra parte, el principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el artículo 14 de la misma Norma Suprema e, incluso, el artículo 141.2 del Texto Constitucional, que subraya el carácter representativo de las Diputaciones.

Reiterando el debido respeto a esta opinión, importa, sin embargo, contrastarla con las siguientes reflexiones:

1.1. Es cierto que la Constitución reconoce y garantiza, en su artículo 23, el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal (como también el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que se señalan en las leyes).

La Constitución no determina, en concreto, las modalidades del sistema electoral, cuya finalidad es el establecimiento de unas reglas para la elección de representantes, sino que, únicamente, garantiza ese derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en el aspecto de sufragio activo, como del sufragio pasivo, y delega en el legislador ordinario (con el requisito de que se haga mediante Ley Orgánica, a la luz de lo dispuesto en el art. 81 de la propia Constitución) los requisitos y modalidades del Régimen Electoral para la composición de los distintos organismos públicos de carácter representativo.

En consecuencia, resulta patente y ello se comprueba también por las normas del Derecho comparado, que al legislador ordinario queda encomendada la articulación que estime más conveniente, aunque siempre dentro del respeto a los principios y valores determinados por la Constitución.

Como el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente respecto a otras materias, no se trata de que al legislador se le haya concedido «un cheque en blanco», pero sí una legítima flexibilidad para optar entre las diversas posibilidades que se ofrecen para la ordenación, siempre técnicamente compleja y delicada, de los procesos electorales en un Estado moderno de carácter democrático.

Así ocurre, por de pronto, en lo que concierne a la determinación de las «causas de inelegibilidad» que la propia Ley Electoral regula, sin que ello entrañe violación del derecho de sufragio pasivo, protegido por el artículo 23 de la Norma Suprema. Y un segundo condicionante del ejercicio de ese derecho fundamental es el que afecta a los requisitos que la Ley Electoral determine para el ejercicio de las diversas facultades que integran el mencionado derecho subjetivo: poder ser candidato, poder participar en la compañía electoral, poder ser votado y, en su caso, elegido.

No resulta necesario, ni siquiera resumir, aquí, las razones teóricas y prácticas que abonan la legitimidad de la actuación del legislador ordinario para establecer dichos requisitos, similarmente a como el mismo legislador, aunque siempre bajo la forma de Ley Orgánica, puede regular el ejercicio de los demás derechos subjetivos fundamentales, siempre que respete el contenido esencial de los mismos, a la luz del imperativo del artículo 53.1 de la Constitución, reiteradamente ratificado por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La opción adoptada por las Cortes Generales al elaborar y aprobar la Ley Orgánica 5/1985, cuyo artículo 205 es objeto de esta petición de recurso de inconstitucionalidad, es una opción de las varias posibles, para hacer operativo el proceso electoral básico en un Estado social y democrático de Derecho, y para canalizar las diversas manifestaciones del pluralismo político, reconocido como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en el artículo 41.1 de nuestra Norma Suprema.

Lo importante, a los efectos de esta petición de recurso, es analizar si lo dispuesto en el artículo 205 de la LOREG respeta el contenido esencial del derecho al sufragio pasivo, que garantiza el artículo 23 de nuestra Magna Carta.

A juicio de esta Institución dicho respeto no consiste en la ausencia de requisitos para el ejercicio del derecho fundamental del sufragio pasivo, que tienen todos los ciudadanos, sino en que no existan impedimentos que hagan inviables a cualquier español, o a algún grupo de españoles, su presentación a los comicios electores, estableciendo mediante ley, exclusiones directas o indirectas, por razones de raza, ideología, religión, condición social, económica o cualquier otra de análoga índole, frente al imperativo de igualdad que consagra el artículo 14 del Texto constitucional. Si los ciudadanos reúnen los requisitos de idoneidad que la Ley Orgánica establece para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, y tienen abiertas para ello diferentes vías, queda suficientemente garantizado el contenido esencial del expresado derecho fundamental del sufragio pasivo, que el artículo 23 de la Constitución consagra. De no ser así, habría ciertamente violación de ese precepto, pero en el caso sometido a análisis se aprecia que el artículo 205 de la LOREG, cuya impugnación se solicita, deja abierta una pluralidad de cauces para que los ciudadanos puedan hacer

uso de su derecho de sufragio pasivo. no solamente a través de los diversos partidos políticos, sino también coaliciones, federaciones e, incluso, agrupaciones de electores que pueden concurrir a todos los procesos electorales, que regula la Ley, como entidades *sui generis*, formadas, incluso, con el único fin de promover candidatos (para elecciones unipersonales) o listas de candidatos (para elecciones pluripersonales, con sistema de lista en cada circunscripción electoral).

es menos cierto, y ahí radica el principal argumento del escrito solicitando la interposición de ese recurso de inconstitucionalidad, que en el artículo 205 de la LOREG, en relación con el 204 y el 163, de la misma norma jurídica, no se prevé la posibilidad de que los votos obtenidos por cada una de las agrupaciones de electores que en las elecciones municipales se presenten en cada distrito electoral, dentro de un Partido Judicial, puedan sumarse entre ellas a los efectos de la asignación de Diputados Provinciales, en virtud del sistema regulado por la propia Ley Orgánica Electoral. En base a esa realidad, se arguye que surge una discriminación con respecto a aquellas candidaturas que no hayan alcanzado el 3 por 100 de los votos emitidos en la respectiva circunscripción, con lo que el votante de un Municipio poco poblado sabría, ya de entrada, que si otorga su voto a una agrupación de electores, renunciaría a participar en la conformación de la representación de la Diputación Provincial respectiva (según literalmente se expresa en el escrito de petición de recurso), y ello violaría el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Es patente que con anterioridad a la promulgación de la LOREG. era posible alegar los fundamentos jurídicos que se tuvieron en cuenta por la Sala Segunda de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, en sus sentencias núms. 161, 162, 274, 275 y 276, todas ellas de 1979, y demás fallos aportados por los peticionarios. favorables a la tesis sostenida por los reclamantes. Pero, esa valiosa jurisprudencia se apoyó en una flexible interpretación del artículo 32.1 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales, en relación con los artículos 23 y 141 de la Constitución y, como es notorio, ha quedado derogada por la nueva Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Precisamente el texto del antiguo artículo 32 de la Ley ha quedado sustituido por el texto más restrictivo del artículo 205.3 de la LOREG.

No obstante, ustedes, apoyados en el —sin duda muy valioso— antecedente de la jurisprudencia de la Audiencia Territorial de Barcelona, insisten en que la posibilidad de sumar entre sí los votos obtenidos por todas las candidaturas, promovidas por las diferentes agrupaciones de electores de un Partido Judicial, para la designación constitucional de los Diputados Provinciales, es una exigencia que si se quiere evitar la infracción del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, y del artículo 23 de la misma, ya que resulta muy difícil, o prácticamente imposible, a cada agrupación electoral conseguir el umbral de votos necesarios para obtener puestos de Diputados Provinciales. Pero esa consideración no enerva las consideraciones precedentes hasta el punto de inducir a interponer un recurso de inconstitucionalidad, basado en presunta infracción de dicho artículo 23.

1.2. Reiterando el respeto que se debe a una opinión

divergente, la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo no estima tampoco que sea posible fundar un recurso de inconstitucionalidad, basado en la infracción del principio de igualdad ante la ley y no discriminación que consagra el artículo 14 de nuestra Norma Suprema, por el hecho que se denuncia de que no puedan sumarse entre sí los votos de todas las agrupaciones de electores que hubieran presentado candidaturas en el ámbito del Partido Judicial, y hubieran logrado algún Concejal, mientras la nueva Ley autoriza que esa suma pueda realizarse con los votos de cada partido, federación o coalición electoral. Pero es que hay en esa presunta desigualdad un fundamento razonable objetivo que, como es sabido, según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, excluye la existencia de discriminación que la Magna Carta prohíbe.

En efecto, la razón de la disposición contenida en el artículo 205 de la LOREG, está en la imposibilidad práctica de sumar votos de naturaleza no homogénea ya que cada agrupación de electores de ámbito municipal es una entidad propia, que surge por la voluntad del número de electores de un Municipio, y con unos perfiles perfectamente identificables.

Esa agrupación concreta e individualizada, ha podido presentar programas antagónicos o, en todo caso, diferentes respecto a los de otras agrupaciones de electores, en cada uno de los diversos Municipios de una Provincia. Sumar entre sí los votos obtenidos por todas las agrupaciones de electores de los Municipios de un Partido Judicial equivaldría a considerarlos como una misma entidad. Lo que, por consiguiente, la nueva Ley Orgánica intenta es evitar la agregación de votos obtenidos por entidades heterogéneas, que por su constitución, naturaleza e, incluso, imagen en la comparecencia pública, tengan una identidad distinta.

Ello, en modo alguno quiere decir que se excluya del derecho de sufragio activo a los que han votado a cualquiera de estas agrupaciones, ni tampoco del derecho de sufragio pasivo a los que figuren en las listas de cada una de esas agrupaciones (como es obvio para el nivel de las elecciones municipales). Más aún, los electores de varios Municipios que deseen tener una representación en las Diputaciones Provinciales, no a través de listas presentadas por los partidos políticos o sus coaliciones, sino de las agrupaciones independientes, no parece que puede excluirse que ejerciten su derecho de participación, mediante la previa constitución de una entidad federativa de ámbito provincial, con los votos obtenidos por sus candidaturas en cada Municipio, a los efectos del conjunto para la designación de Diputados Provinciales.

1.3. De todas estas consideraciones se desprende que la Junta de Coordinación del Defensor del Pueblo estima que el sistema articulado por la LOREG para la elección de los Diputados Provinciales (sea cual sea la evaluación técnica que pueda merecer y que no es de competencia de esta Institución) no vulnera el derecho fundamental a la participación política mediante sufragio activo y pasivo, que consagra el artículo 23, ni desvirtúa el carácter representativo de las Diputaciones Provinciales, proclamado en el artículo 141.2 del Texto Constitucional.

II. Posibilidad de articular una fórmula jurídica que

permita superar las dificultades alegadas.

La expresada conclusión no cierra el paso a la perspectiva diferente —que no ha sido planteada de modo explícito en su escrito— de que pueda encontrarse, dentro del marco de la propia nueva Ley de Régimen Electoral General, una vía a las agrupaciones de electores para constituir federaciones entre sí al objeto de tener mayores posibilidades de acceso a las Diputaciones Provinciales.

Aunque sobre esta cuestión puedan sostenerse opiniones divergentes, un análisis de la LOREG, permite, a juicio de esta Institución, prever la posibilidad de que las agrupaciones de electores se federen, y de esa manera concurran a la elección de Diputaciones Provinciales.

Ciertamente el actual texto del artículo 205 no lo establece explícitamente, pero tampoco lo prohíbe e, incluso, para un supuesto concreto permite, en su artículo 64.1, la existencia de agrupaciones de electores con el fin de realizar propaganda conjunta en los medios de titularidad pública, fijando el tiempo de emisión y los requisitos exigidos. Esto es, al espíritu de la LOREG no parece repugnar la existencia de esas agrupaciones de electores más afines, de cada uno de los Municipios, que puedan llegar a pactos federativos, con el fin de que los votos por ellas obtenidos en las elecciones de nivel municipal, puedan ser tenidos en cuenta por la Junta Electoral en zona, para la composición de las Diputaciones Provinciales.

Dada la complejidad del tema, haciendo uso de la facultad que se atribuye al Defensor en el artículo 17.1 de su Ley Orgánica, sugerimos la conveniencia de que ustedes o las agrupaciones de electores a las que pertenecen, eleven consulta (al amparo de lo prevenido en el art. 20 de la LOREG) a la Junta Electoral correspondiente (sea a la de Zona, si se trata exclusivamente de las agrupaciones de una circunscripción electoral, o, en otro caso, a la Junta Electoral General) sobre la posibilidad de constituir, previamente a una elección, federaciones de agrupaciones electorales. Contra la resolución de la Junta caben los recursos jurisdiccionales y, en su momento, constitucionales, para la defensa de lo que ustedes consideren sus derechos fundamentales.

Reiterándole el agradecimiento por la confianza con que nos ha honrado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 3 de octubre de 1985.

9. Respecto de la Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

Estimados Sres.:

Se ha recibido en esta Institución su escrito, fechado el día 10 de septiembre de 1985 (Rf.ª AIIOP-12.492/1985), en solicitud de que se proceda a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

Aunque en su mencionado escrito, y en los de análogo

contenido que fueron adjuntándose al mismo en días posteriores, no se explicaban (a tenor del art. 15 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. por la que nos regimos), los fundamentos jurídicos concretos en que se sustentaba su petición, consideramos procedente entrar en el estudio de ésta, con toda la atención que el caso merecía y no sin apremio de tiempo, ya que el ejercicio, en su caso, de la legitimación activa para interponer dicho recurso, concluía el día 3 de octubre de 1985, y era necesario que los Asesores correspondientes realizaran un previo y detallado análisis de la compleja problemática de dicha norma legal, y lo sometieran al definitivo Informe y acuerdo de nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior [según preceptúa el art. 18.1. b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983, y publicado en el «B.O.E.», núm. 92, del día 18 del mismo mes y año).

Reunida la referida Junta el día 1 de octubre y tras detalladas deliberaciones, se estimó que no se apreciaban fundamentos jurídicos suficientes para que esta Institución ejercitara la expresada legitimación activa e interpusiese el solicitado recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley 18/1985, de 1 de julio. sin perjuicio del pleno y debido respeto a cualquier otra opinión diferente.

En cumplimiento de lo prevenido en los artículos 17.1 y 31.1 de la Ley Orgánica por la que nos regimos, resumimos, seguidamente, las motivaciones básicas del expresado acuerdo:

1. La Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles (LRFPE), clasifica en su artículo 7.A los servicios prestados por los Organismos Portuarios, correspondiendo al 4.º grupo de los denominados Servicios Generales, el de «Servicios de la Pesca Marítima», cuya prestación por los Organismos gestores de los puertos dará lugar a la denominada tarifa G-4/Pesca que comprende «la entrada, estancia, atraque, embarque, desembarque y transbordo en dársenas y zonas de manipulación en muelles pesqueros o habilitados con sus servicios generales de policía».

Al determinar la LRFPE los elementos constitutivos y esenciales de la indicada tarifa, señala que «son sujetos pasivos obligados al pago el propietario de la pesca desembarcada o transbordada o la persona natural o jurídica que realice la operación».

El pago de la indicada tarifa dio lugar a una serie de conflictos con los diversos Organismos portuarios, llegándose al extremo de que en el mes de septiembre de 1983 las Asociaciones de Compradores de Pescado de algunos Puertos se negasen a abonar el importe de la G-4, alegando que debía ser aplicado el artículo 9.º de la LRFPE.

La posición del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo fue entender que permanecía en vigor la posibilidad de repercusión de la tarifa en el primer comprador de la pesca, en virtud de la remisión que la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1966 hacía al Decreto de 12 de noviembre de 1948, que establecía el que los vendedores de pescado en primera venta cobrasen el arbitrio sobre el valor de la pesca, antecedente inmediato de la tarifa G-4, a los

primeros compradores de pescado.

Ante la evidente contradicción de tal postura con el principio de legalidad tributaria, se optó finalmente por modificar la Ley 1/1966, de 28 de enero, estableciéndose, expresamente, en su artículo 3.º la obligación que tenía el sujeto pasivo de la tarifa G-4 de repercutir su importe sobre el primer comprador de la pesca, quedando éste obligado a soportar dicha repercusión.

2. Ante la petición de recurso de inconstitucionalidad en relación con la modificación de la Ley 1/1966, antes señalada, corresponde a esta institución centrar su estudio en si las disposiciones contenidas en la nueva Ley 18/1985, de 1 de julio, son congruentes con las normas constitucionales.

Este examen ha de iniciarse con un análisis de la naturaleza jurídica de las tarifas portuarias, que conduce a la inequívoca conclusión, a la vista del artículo 26 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, de la naturaleza tributaria de las mencionadas tarifas, por lo que, sin duda, resultan de aplicación al caso planteado los principios que, en materia tributaria, proclama el artículo 31 de nuestra Constitución.

Por una parte el artículo 31.2 de la Constitución ha establecido el principio de legalidad tributaria, en los siguientes términos: «sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley». Es indudable que la regulación de las tarifas portuarias es de carácter legal y, por tanto, no se ha infringido en la Ley 18/1985 el precepto constitucional que exige la legalidad formal tributaria.

Por otra parte, el artículo 31.1 de la Constitución establece los principios constitucionales de carácter material que deberán observar las normas tributarias, en los siguientes términos:

«31.1. 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.»

Lo único, pues, planteable, con su caso, al Tribunal Constitucional sería si la solución legal adoptada en la Ley 18/1985 en relación con el tributo que se configura en ella vulnera los principios transcritos en el párrafo anterior.

Como reiteradamente ha sido puesto de relieve por la doctrina, que ha comentado científicamente el referido precepto constitucional, es el principio de capacidad económica el que constituye la clave del sistema constitucional en materia tributaria, y a él se reconducen los valores de igualdad y progresividad que proclama el mismo artículo de la Constitución.

En el marco de estos postulados constitucionales, el legislador puede legítimamente optar entre cualquiera de las fórmulas que el ordenamiento jurídico tributario permite para seleccionar el hecho imponible y determinar el sujeto pasivo, siempre que tenga un fundamento jurídico revelador de la llamada «capacidad de pago o capacidad económica».

3. La peculiaridad de la técnica adoptada por el legislador en la Ley 18/1985, y que es la que suscita la preocupación en los peticionarios de recurso de inconstitucionalidad ante esta institución, es la de repercusión o traslación legal de la cuota tributaria.

No se puede negar que nuestro Derecho positivo ofrece numerosos supuestos en los que se extiende la obligación del cumplimiento de la prestación tributaria no sólo a los sujetos pasivos, sino a otros sujetos, en calidad de deudores solidarios o subsidiarios, así como supuestos en los que el obligado al pago es un tercero que se coloca en el lugar del definido por la ley como sujeto pasivo de la obligación tributaria. En tal supuesto, se produce cabalmente una traslación jurídica de la cuota del tributo, tal como se autoriza por el artículo 31.2 de la Ley General Tributaria.

4. Admitida la posibilidad legal del responsable y repercutido tributarios, hay que preguntarse si tal solución, en la forma prevista por el artículo 3.º de la Ley 18/1985, de 1 de julio, se ajusta los principios constitucionales deducibles del artículo 31 de la Constitución.

En tal sentido, esta institución entiende que en el presente caso el legislador se ha valido del instrumento de la repercusión tributaria para gravar determinadas manifestaciones de capacidad económica, derivadas de la primera adquisición de los productos de la pesca a los armadores de buques.

Han sido, realmente, razones de política fiscal y de carácter técnico-administrativo, las que ha conducido al legislador, en lugar de agravar específicamente a los primeros compradores de la pesca estableciendo un hecho imponible realizado directamente por ellos, a disponer un complejo mecanismo para obtener el mismo resultado, obligando de forma directa a los armadores del buque o al que en su representación realice la primera venta, a la vez que le faculta para que pueda exigir el importe de la tarifa sobre el primer comprador de la pesca.

5. La justificación práctica de la medida ha de partir de una consideración del sector pesquero como un sector absolutamente atípico, en lo que se refiere a la comercialización del producto.

La venta de la pesca se realiza mediante subasta, habitualmente a la baja, lo que significa que el armador nunca tiene una garantía de que va a percibir el precio que él estima justo. No le es posible, en consecuencia, defender su propio precio de coste, ya que está sometido a las leyes técnicas de la subasta y a merced, en definitiva, del comprador de la pesca, quien es el que realmente establece el precio. Sin embargo, este último sí puede repercutir perfectamente el coste de la tarifa, como de hecho lo está haciendo, incorporando la misma en el precio de venta al minorista y consumidores de la pesca.

En razón de todo lo expuesto, entendemos, con respeto a toda opinión diferente, que no existen suficientes argumentos jurídicos para considerar vulnerado el principio de justicia material que se deduce del mencionado artículo 31.1 de la Constitución, al señalar que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos, de acuerdo con su capacidad económica.

Por último, nos permitimos recordarles que, aunque esta institución haya decidido, por las razones sucintamente expuestas anteriormente, no ejercitar la legitimación de que ostenta para recurrir ante el Tribunal Constitucional, ello no impide que esta cuestión pueda ser debatida ante el mismo. Efectivamente, pueden ustedes, con ocasión de las reclamaciones económico-administrativas que tienen derecho

a plantear, solicitar, eventualmente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

Expresándoles el agradecimiento por la confianza que nos han demostrado al dirigirse a esta institución, les saluda muy atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

10. Respetto de los artículos 303, 301.2, 478 y 492 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Estimados Sres.:

En el primer momento posible, procedemos a dar contestación a su escrito que, como saben, quedó registrado en esta institución con el número arriba indicado, al que rogamos hagan referencia en posteriores contactos.

Hemos estudiado con todo detenimiento e interés su petición de que esta institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 313.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por considerar que dicho precepto, al establecer los diversos méritos que se valorarán para tener acceso a la carrera judicial mediante el turno reservado a «juristas de reconocida competencia» (art. 301.2 Ley Orgánica del Poder Judicial), da preferencia a los profesionales de la abogacía, perjudicándose así sus intereses por no poder ustedes ejercer la abogacía mientras desempeñan sus funciones en los Organos jurisdiccionales. Ello, en su opinión, vulnera el artículo 14 de la Constitución española.

En relación con la pretensión planteada en su escrito, cumplesnos comunicarles que, tras el examen de los dictámenes elaborados por los servicios jurídicos de esta institución, la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 1 de octubre de 1985, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización del Defensor del Pueblo, ha acordado no ser procedente ejercer la legitimación que en orden a la interposición de recurso de inconstitucionalidad le concede el artículo 29 de la Ley Orgánica reguladora de la misma.

Para la adopción de tal acuerdo han sido valoradas las consideraciones que, sucintamente, les exponemos a continuación:

1. La petición de interposición de recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en la presunta violación del principio de igualdad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución al considerar que los criterios para la fijación del baremo de méritos que han de observarse en las bases de las convocatorias para el acceso a la carrera judicial por la vía de concurso, introduce un supuesto que favorece a los abogados en ejercicio y resulta, discriminatorio para los jueces en provisión temporal y para otros juristas no ejercientes de la abogacía.

2. Ante todo, es preciso hacer notar que no puede invocarse el referido principio del artículo 14 de la Constitución en el supuesto concreto planteado, sin ponerlo en conexión con el precepto del artículo 103.3 de la misma, que establece el criterio fundamental que la Constitución impone al legislador en la regulación al acceso a la función

pública.

Le mencionado precepto constitucional dispone... «La ley regulará... el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad». Por tanto, el artículo 103.3 contiene una doble exigencia constitucional: a) que el sistema de acceso a la función pública (y la carrera judicial es uno de sus sectores) ha de regularse por ley, y b) que los criterios legales han de fundarse en los principios de mérito y capacidad.

En cuanto a la primera exigencia, nada puede objetarse a la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo Capítulo II del Título primero del Libro IV, establece claramente las normas reguladoras del ingreso en la carrera judicial.

En cuanto al segundo de los puntos reseñados anteriormente, es forzoso admitir que la Constitución confiere al Poder legislativo ordinario la legitimación de determinar, en cada caso, y para cada uno de los sectores de la función pública, cuáles sean en concreto los méritos que han de servir para la selección del personal idóneo para el desempeño de la función pública. Obviamente, por la propia naturaleza de la cuestión es inevitable la existencia de un margen de discrecionalidad por parte del legislador, en la no fácil tarea de determinar los criterios de valoración de los méritos que han de concurrir para acceder a cada una de las parcelas de la función pública. Pertenece, pues, al legítimo ámbito de libertad del legislador fijar los hechos o circunstancias que se consideran como méritos (sea cual sea el juicio, sobre el acierto o desacierto en la elección que pueda merecer en cada caso la opción del legislador), siempre que esos criterios tengan un fundamento objetivo y razonable.

3. Para enjuiciar si la inclusión del apartado 1) del punto 1 del artículo 313 de la LODPJ vulnera el artículo 14 de la Constitución, es preciso examinar la reiteradísima doctrina que, en numerosas sentencias, ha establecido el Tribunal Constitucional sobre el mencionado principio.

Baste reseñar aquí que la igualdad que consagra el artículo 14 es la «igualdad jurídica», que prohíbe la discriminación, es decir, una desigualdad de tratamiento legal injustificada por no ser razonable, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 10 de noviembre de 1981.

«... el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del Ordenamiento como son la justicia y la igualdad (art. 10, a cuyo efecto atribuye, además, a los Poderes Públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.3). Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea justificada por no ser razonable.

La apreciación de en qué medida la Ley ha de contemplar situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente o, desde otra perspectiva, que no deben ser

tratadas igualmente, queda con carácter general confiada al legislador. Pero tal vulneración tiene unos límites, ya que no puede dar lugar a un resultado que vaya contra derechos y libertades reconocidos en la Constitución (art. 53.1) ni en general contra cualquier precepto o principio de la misma (art. 9, núms. 1 y 3, relativos a la sujeción a la constitución de todos los Poderes Públicos y a la interdicción de la arbitrariedad); ni, como resulta obvio, contra la esencia del propio principio de igualdad que rechaza toda desigualdad que por su alcance sea irrazonable y por ello haya de calificarse de discriminatoria».

Con la misma orientación, en su sentencia de 10 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional ha insistido en que: «... Sólo podría aducirse la quiebra del principio de igualdad cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en razón a una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos.»

4. Aplicando la doctrina anteriormente expresada del Tribunal Constitucional, esta institución entiende que no resulta posible sostener que la fijación del baremo de méritos para el ingreso en la carrera judicial por vía de concurso vulnera el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, por estas dos razones:

Primera, porque la Ley no produce ninguna exclusión en bloque a ningún grupo de juristas que quiera participar en los concursos previstos en la misma.

En efecto, todos aquellos juristas con más de seis años de ejercicio pueden, sin ningún tipo de limitación concurrir a los concursos que se convoquen.

Segunda, porque lo que el artículo 313.1 de la LODPJ hace es únicamente fijar los méritos que el legislador ha estimado más apropiados para proceder a la selección del personal funcionario, en función del artículo 103.3 de la Constitución, y hay que reconocer que los méritos puntuables tienen todos ellos un fundamento objetivo y razonable.

Por las consideraciones antedichas, esta institución ha estimado que no existen razones suficientes invocadas ante el Tribunal Constitucional que fundamenten la presunta vulneración del artículo 14 de la Constitución por el tantas veces mencionado precepto de la LODPJ.

Por último, nos permitimos recordarles que, aunque esta institución no ejercite la legitimación que ostenta ante el Tribunal Constitucional, ello no impide que esta cuestión sea debatida ante el mismo.

Efectivamente, pueden ustedes recurrir los actos concretos de aplicación de dicho precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, agotada la vía judicial procedente, interponer el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o bien, solicitar de los jueces o Tribunales, en su caso, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Agradeciendo la confianza que nos han demostrado, les saluda muy atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Estimado Sr.:

En el primer momento posible, precedemos a dar

contestación a su escrito que, como sabe, quedó registrado en esta Institución con el número arriba indicado, al que rogamos haga referencia en posteriores contactos.

Hemos estudiado con todo detenimiento e interés su petición de que esta Institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 303 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con el artículo 102 de la misma, por estimar que el criterio que en ella se establece de impedir el acceso a la carrera judicial y, por tanto, a la función de Juez de Paz a los impedidos físicamente, vulnera los artículos 14 y 23.2 de la Constitución española.

En relación con, su pretensión, cúmplenos comunicarle que, cumplido el trámite establecido en el artículo 18.1.b) de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, esta Institución ha apreciado que no ha lugar a ejercer la legitimación que en orden a la interposición del recurso de inconstitucionalidad le concede el artículo 29 de la Ley Orgánica reguladora de la misma:

Para ello han sido valoradas las siguientes consideraciones:

1. El artículo 303 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que:

«Están incapacitados para el ingreso en la Carrera Judicial los impedidos física o psíquicamente para la función judicial; los condenados por delito doloso mientras no hayan obtenido la rehabilitación; los procesados o inculcados por delito doloso en tanto no sean absueltos o se dicte auto de sobreseimiento, y los que no estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.

2. Dicho precepto es una concreción en el ámbito de la Administración de Justicia del artículo 103.3 CE al disponer que «la ley regulará... el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...».

Corresponde, por tanto, al legislador determinar cuáles sean los criterios que, positiva o negativamente, manifiesten aquél o ésta.

3. La Ley Orgánica del Poder Judicial respeta, por tanto, el contenido del artículo 103.3 CE, precepto éste que, por su propia esencia, matiza el contenido de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución española.

4. Igualmente, nos permitimos poner en su conocimiento que los actos concretos por los que se deniegue a un aspirante a la carrera judicial el ingreso en la misma, son recurribles en vía administrativa y jurisdiccional y, posteriormente, en amparo ante el Tribunal Constitucional.

Efectivamente, tal y como se manifiesta en las diversas convocatorias de estas oposiciones, una vez aprobadas éstas por los aspirantes, éstos deberán presentar ante el Consejo General del Poder Judicial los documentos que acrediten las condiciones de capacidad para acceder a la carrera judicial.

El Consejo y, en concreto, su Comisión Permanente, procederá a aprobar o no, según fuera procedente, la propuesta de aprobados elevada por el Tribunal. Contra esta resolución cabe recurso de alzada ante el Pleno y posteriormente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en concreto, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (art. 143 de la Ley Orgánica del Poder

Judicial).

Puede, finalmente, interponerse recurso de amparo contra la resolución que ponga término a la vía jurisdiccional.

De esta forma cualquier error en la valoración o apreciación del grado de incapacidad física por parte de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, puede ser alegada en vía previa a la judicial y en esta misma en último término, impidiéndose de esta forma cualquier indefensión o desviación de poder.

De otra parte, cualquier presunta irregularidad que pueda presentarse en esta materia, puede ser presentada ante el Defensor del Pueblo por la persona directamente afectada, procediéndose a las averiguaciones oportunas.

Agradeciendo la confianza que nos ha demostrado, le saluda muy atentamente,

Joaquín Ruiz Giménez-Cortés—Defensor del Pueblo.

Madrid, 14 de noviembre de 1985.

Estimada Sra.:

Hemos recibido su atenta carta, que ha quedado registrada en esta Institución con el número de referencia arriba indicado, que rogamos cite en el caso de dirigirse de nuevo a nosotros.

En relación con su contenido, hemos de manifestarle que no entra en nuestro ámbito de competencias, el supervisar o revisar las resoluciones de los Tribunales de Justicia, salvo en los supuestos de posible interposición de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por las presuntas violaciones de los derechos y libertades susceptibles de impugnación, según determina el artículo 44 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, y siempre en el supuesto que esta Institución considere que deba interponerlo, lo que no sucede en el presente supuesto.

No obstante, permítanos indicarle que al amparo del artículo 20 del Código Penal los padres son responsables civilmente de las infracciones cometidas por sus hijos menores de edad penal, «siempre que hubiere por su parte culpa o negligencia». Si los padres fueran insolventes, responderá el hijo con sus propios bienes.

Si desean iniciar las actuaciones judiciales oportunas, deberán dirigirse a un letrado en ejercicio, o, si carecieran de medios económicos, solicitar del Colegio de Abogados de su Provincia la designación de un letrado del turno de oficio.

Permítanos, asimismo, expresarle nuestra condolencia por el desgraciado acontecimiento en que fallecieron sus hijos, hecho que lamentamos muy profundamente.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado al confiarnos el problema que le afecta, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

Madrid, 23 de octubre de 1985.

Estimados Sres.:

En el primer momento posible, procedemos a dar contestación a su escrito que, como saben, quedó registrado

en esta Institución con el número arriba indicado, al que rogamos hagan referencia en posteriores contactos.

Hemos estudiado con todo detenimiento e interés su petición de que esta Institución interponga recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 478 y 492 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por considerar que el sistema que en ellos se establece para la promoción interna dentro de algunos Cuerpos integradores de la Administración de Justicia, vulnera el artículo 35 de la Constitución al exigir estos preceptos, para que pueda llevarse a cabo dicha promoción, la titulación exigida para acceder al cuerpo superior por el turno libre.

En relación con su pretensión, cúmplemosles comunicarles que, cumplido el trámite establecido en el artículo 18.1.b) de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, esta Institución ha apreciado que no ha lugar a ejercer la legitimación que en orden a la interposición del recurso de inconstitucionalidad le concede el artículo 29 de la Ley Orgánica reguladora de la misma.

Para ello han sido valoradas las siguientes consideraciones:

1. Los artículos 478 y 479 de la Ley Orgánica del Poder Judicial son una mera adaptación al ámbito de la Administración de Justicia de los criterios ya establecidos para las demás Administraciones Públicas en general por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Efectivamente, el artículo 22 de la citada Ley 30/1984, establece que:

«Las Administraciones públicas facilitarán la promoción interna consistente en el acceso desde Cuerpos o Escalas de grupo inferior a otros correspondientes de grupo superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida y reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de la Presidencia o el Órgano competente de las demás Administraciones públicas.»

Debemos manifestarles que, en su día, esta Institución, al estudiar dicha ley, decidió no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la misma.

2. La Ley Orgánica del Poder Judicial, al establecer este requisito de titulación para poder acceder a la promoción interna, está respetando el artículo 103.3 de la Constitución española, que exige que el acceso a la función pública se haga de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, correspondiendo al legislador la concreción de cuáles sean los criterios que manifiesten aquél y ésta, siempre que se respete el principio de igualdad, como ocurre en el presente caso.

Por último, nos permitimos recordarles que, aunque esta Institución no ejerce la legitimación que ostenta ante el Tribunal Constitucional, ello no impide que esta cuestión sea debatida ante el mismo.

Efectivamente, pueden ustedes recurrir los actos concretos de aplicación de dichos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, agotada la vía judicial procedente, interponer el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o bien, solicitar de los jueces o Tribunales, en su caso, el planteamiento de la cuestión de

inconstitucionalidad.

Agradeciendo la confianza que nos han demostrado, les saluda muy atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.
Madrid, 7 de octubre de 1985.

11. Respeto de los artículos 6.1, 6.2 y 3.d), 14, 22.1 y 29 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros.

Estimado Sr. Ramos Gámez:

En el primer momento posible (dada la extraordinaria acumulación de quejas recibidas) agradecemos su escrito de referencia (que tuvo acceso a nuestro Registro con el núm. 13.754/1985, como ya conoce por el recibo provisional que en su momento le fue enviado), y en el que solicitaba, en nombre de la Federación Nacional de Asociaciones Profesionales de Empleados de Cajas de Ahorros (A. P. E. C. A.), que esta Institución interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 6.1, 6.2 y 3.d), 14.22.1 y 29 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las Normas Básicas sobre Organismos Rectores de las Cajas de Ahorros («B.O.E.» de 9 de agosto de 1985).

Estudiada su petición, cúmplemosle notificarle:

La Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución [ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de su Reglamento, de 6 de abril de 1983], examinó con toda la objetividad y atención debidas el problema jurídico por ustedes suscitado, sus alegaciones y los argumentos jurídicos contenidos en el dictamen adjunto a su escrito, según los cuales, los expresados artículos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, infringirían determinados preceptos constitucionales.

Tras ese cuidadoso análisis y respetando siempre cualquier opinión diferente, la Junta de Coordinación no estimó posible apreciar la concurrencia de motivos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad.

En efecto:

1. No se aprecia vulneración, por parte del artículo 6.1 de la Ley 31/1985, de los artículos 9.1 y 14 de la Constitución.

La alegación de que el referido artículo 6.1, al establecer un procedimiento de designación a los órganos rectores de los representantes del personal distinto al fijado para la elección de los representantes de las Corporaciones Locales, impositores y fundadores, vulneraría el artículo 14 de la Constitución, debe ser considerada de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional al interpretar el alcance de dicho precepto.

Dicho Alto Tribunal ha declarado reiteradamente (sentencia de 22 de noviembre de 1983, Fundamento Jurídico 5.º —«B.O.E.» de 14 de diciembre de 1983— entre otras), que «la igualdad ante la Ley consiste en que cuando los supuestos de ésta sean iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan de tal supuesto de hecho han de ser asimismo iguales... De esta suerte, dos situaciones consideradas como supuestos de hecho normativo son iguales si el elemento diferenciador debe considerarse carente de la

suficiente relevancia y fundamento racional».

Esta igualdad, sin embargo, o dicho de otro modo, esta relevancia de lo desigual, no se aprecia en el supuesto que nos ocupa.

En efecto, tanto la relación jurídica vigente entre las Cajas de Ahorros y sus trabajadores, como la existencia y funcionamiento de una representación legal del personal — delegados y Comités de Empresa— elegidos por voto libre, secreto, personal y directo—art. 75 del Estatuto de los Trabajadores—, convierten en relevantemente diferentes las representaciones de los grupos de impositores, corporaciones municipales, personas o entidades fundadoras y personal o empleados de las Cajas, a efectos no sólo de elección de sus representantes a los órganos rectores, sino también de la fijación de porcentajes de participación en aquellos órganos de gobierno.

Por tanto, ha de estimarse lícita y constitucionalmente respetuosa la opción del legislador, consistente en atribuir a los representantes legales de los trabajadores la facultad de elegir a los consejeros generales representantes del personal, sin que la constitucionalidad de tal precepto pueda estimarse afectada por el mayor o menor alcance del término «representantes legales del personal», que, en todo caso, habrá de comprender a los delegados del personal y miembros del Comité de Empresa, todo ello sin perjuicio de la incidencia que el artículo 8.º y concordantes de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y el Convenio 135 de la O.I.T. puedan generar al respecto.

2. *No se aprecia vulneración del artículo 1.º, puntos 1 y 2; artículo 23 y artículo 28.1 de la Constitución por parte del artículo 6.2 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto.*

El precepto cuya inconstitucionalidad se cuestiona —art. 6.2 de la referida Ley—, establece:

«Los empleados de las Cajas de Ahorros accederán a la Asamblea General por el grupo de representación del personal, *pudiendo hacerlo excepcionalmente por el grupo de representación de Corporaciones Locales.*»

De la redacción del precepto no debe deducirse que las Corporaciones Locales puedan designar a empleados o trabajadores de las Cajas de Ahorros como representantes del grupo del personal en la Asamblea General, sino que excepcionalmente las referidas Corporaciones podrán designar por el grupo de Corporaciones Municipales a miembros del personal como consejeros generales.

La medida no infringe el principio general de representación democrática que el dictamen adjunto al escrito de queja estima recogido en los artículos 1.1 y 2; 23 y 28.1 de la Constitución, antes bien permite que la condición de miembro del personal, de empleado o trabajador de las Cajas de Ahorros no sea incompatible con la participación en la Asamblea General como consejero general designado por las Corporaciones Municipales.

3. *No existe vulneración del artículo 129.2, en relación con el 9.2 de la Constitución por parte de los preceptos siguientes de la referida Ley, 2.3.d); 14; 22.1 y 29.*

El artículo 129.2 de la Constitución, aun tratándose, desde el punto de vista material, de un principio rector de la política social y económica de los poderes públicos, es, a

consecuencia de su ubicación en el Texto constitucional, una norma eminentemente programática, de profundas implicaciones socio-económicas, y excluida de las garantías que a las libertades y derechos fundamentales el artículo 53 de la Constitución reconoce.

El Tribunal Constitucional ha venido reiteradamente declarando, entre otras en la sentencia de 29 de julio de 1985, dictada con ocasión de los recursos previos de inconstitucionalidad 584,585 y 59 1/84, que «los órganos de representación de los trabajadores en la empresa no tienen reconocimiento constitucional, sino que son creación de la Ley y poseen sólo una indirecta relación con el artículo 129.2 de la Constitución. Su creación y su ordenación son desarrollo de este último precepto y no del 28.1...»

De ello ha de deducirse lógicamente que ni los llamados órganos de representación, ni los de cogestión y participación, a que se refiere el apartado 2 del artículo 129, tienen auténtico reconocimiento constitucional, sin que, por otra parte, y habida cuenta de la no consideración del artículo 129.2 como principio rector de la política social y económica (Capítulo III, Título primero, CE), tal precepto tenga que informar la legislación positiva en los términos a que se refiere el artículo 53.3 de la Constitución.

Por último, debe advertirse que con posterioridad a la promulgación del Texto constitucional, el Parlamento a la Nación ha venido desarrollando el artículo 129.2 a través del Estatuto de los Trabajadores (Capítulo primero del Título II) y de la Ley Orgánica de Libertad Sindical (arts. 8.º y siguientes), por lo que la reducción de representantes del personal en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros no puede, en sí misma, ser estimada vulneradora o conculcadora del referido precepto constitucional, habida cuenta de la necesidad de enjuiciar globalmente la legislación en general que en desarrollo del referido precepto se hubiera dictado.

Por otra parte, como el propio Tribunal Constitucional considera en el Fundamento Jurídico 9.º de la calendada sentencia de julio de 1985, «no parece, en cambio, que pueda recurrirse en rigor al artículo 9.2 como parámetro de valoración constitucional del problema, como hacen los recurrentes. Dicho precepto, que contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y para que remueva los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el artículo 14 de la Constitución, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material; pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos».

Por todas las consideraciones expuestas, y reiterando un pleno respeto a cualquier opinión diferente, no se estima que los impugnados artículos 6.1 y 2; 2.3.d); 14; 22.1 y 29 de la Ley 31/1985, reguladora de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros («B.O.E.» de 9 de agosto de 1985) vulneren los preceptos constitucionales alegados en su escrito.

Agradeciéndole la confianza que nos ha demostrado y lamentando que por las razones expuestas no se haya estimado pertinente interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés—Defensor del Pueblo.

12. Respeto de la Ley 20/1985, de 25 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre «Prevención y Asistencia en materias de sustancias que puedan generar dependencias».

Estimado Sr. Presidente:

Cúmpleme reiterarle nuestro agradecimiento por la deferencia que con nosotros ha tenido esa Asociación Española de Empresas de Publicidad Exterior (AEPE), que usted tan dignamente representa, al solicitar, mediante escrito del día 5 del mes en curso, que tuvo acceso a nuestro Registro General en esa misma fecha y que quedó inscrito como Queja núm. 14.657/85, como ya conoce por el recibo provisional que inmediatamente le fue enviado y a cuya numeración le rogamos hagan siempre referencia en ulteriores contactos.

Solicitado por usted que interpusiéramos recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1985, de 25 de julio, promulgada por la Generalitat de Catalunya, sobre «Prevención y Asistencia en materias de sustancias que puedan generar dependencias», no obstante el grave entorpecimiento inherente al hecho de que su petición no fue formulada dos fechas antes de vencer el plazo que preceptúa el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, los servicios competentes de esta Institución analizaron con toda diligencia y atención las alegaciones por ustedes articuladas e inmediatamente después nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 del Reglamento por el que nos regimos (aprobado por las Mesas de ambas Cámaras de las Cortes Generales, en sesión conjunta del día 6 de abril de 1983, «B.O.E.» núm. 92 de 18 de abril del mismo mes y año), emitió por unanimidad el preceptivo informe, en el sentido de no estimar que concurrieran fundamentos jurídicos suficientes para el uso de la legitimación activa que nos reconocen los artículos 162.1 de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula nuestro funcionamiento en lo que concierne a la interposición de recursos de inconstitucionalidad; todo ello, sin perjuicio del respeto que se debe a cualquier otra opinión diferente y de las posibilidades jurídicas que quedan abiertas a esa Asociación, si lo estima pertinente, para la tutela de sus derechos, incluso ante el Tribunal Constitucional, por las demás vías que establece nuestro ordenamiento jurídico.

La expresada resolución se basa en las siguientes consideraciones:

1. Coherencia de esta Institución con los criterios adoptados en el análisis de reclamaciones anteriormente recibidas y tramitadas sobre las materias que concierne a la expresada Ley 26/1985, de 25 de julio (citada en lo sucesivo

como Ley 26/1985 GC).

En efecto, a lo largo de los casi tres años de actividades de esta Institución se han recibido muy numerosas quejas promovidas por los denominados «fumadores pasivos», que estiman que su derecho a la protección de salud y, en suma, a su propia vida, resultan lesionados por el empleo abusivo del tabaco en lugares públicos (en especial en locales cerrados), y estimando que sus quejas tenían un fundamento constitucional fueron admitidas a trámite ante los órganos pertinentes de la Administración Pública, en el sentido de que se adoptasen medidas eficaces para la prevención de ese factor de riesgo, y, análogamente, se procedió respecto al uso abusivo de otras sustancias tóxicas, como el alcohol y otras.

Recurrir por consiguiente contra una Ley aprobada por la Generalitat de Catalunya precisamente para contribuir a la disminución de esos riesgos, sería incongruente con los principios y criterios asumidos anteriormente por esta Institución, máxime cuando, según lo prevenido en el artículo 17.3 de la expresada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que esta Institución se rige, tiene el deber de no asumir y tramitar quejas que puedan lesionar los derechos fundamentales de otras personas, y entre ellos el fundamental derecho a la salud y a la vida de aquellos ciudadanos que rechazan los efectos nocivos del abuso del consumo del tabaco, el alcohol y demás sustancias generadoras de dependencias.

2. Congruencia básica de la Ley 29/1985, objeto de análisis con la tutela de los expresados derechos fundamentales a la vida y a la salud, que consagran los artículos 15 y 43 de la Constitución.

Es patente, por todos los estudios de carácter científico realizados desde hace largo tiempo, pero que se han agudizado con celeridad durante los últimos años, que el uso excesivo de las expresadas sustancias, tabaco, alcohol, etc., afecta gravemente a la salud de quienes las consumen sistemáticamente y que a ese exceso contribuye la publicidad a través de los distintos órganos de comunicación social.

Es suficiente con recordar el importante informe del profesor Kaprio, Director Regional de la O. M. S. para Europa, titulado la «Salud en peligro del año 2000», difundido en septiembre de 1983 por el Ministerio español de Sanidad y Consumo, que dedica, como es sabido, una extensa disposición doctrinal como llamada de alerta a los Gobiernos integrantes de dicha Organización Internacional sobre el gran peligro que representan las denominadas «nuevas enfermedades» cuya causa es el alcohol, los narcóticos y el tabaco,

En esta línea la O. M. S. denuncia las ingentes cantidades que se gastan en los distintos Países como propaganda ligada a imágenes deportivas sanas y a otras sexualmente atractivas que tienen indudable incidencia en el consumo de dichos productos.

Por ello, como anteriormente se ha indicado, esta Institución, dentro del marco de sus competencias, ha insistido, no sólo en que se cumplan las normas jurídicas que rigen en estas materias, sino que también se refuerce su eficacia en la línea preconizadora del artículo 43.1 de la Constitución, que impone a los poderes públicos «organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas».

Es, pues, consonante con esos criterios el que expresa el Preámbulo de la Ley 20/1985 G. C., y su objetivo es laudable, como en el propio escrito de la Asociación Española de Empresas de Publicidad Exterior se reconoce, aunque se discrepa sobre varias de las limitaciones que en dicha norma legal se establecen.

3. Congruencia, igualmente, de la Ley 20/1985 con lo preceptuado en el artículo 51 de la Constitución.

Como es igualmente sabido, en ese precepto constitucional se señala a los poderes públicos el deber de garantizar «la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos», sin que esa norma sea contradictoria con el principio de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado.

Los comentaristas de este último precepto (vgr, profesor Baena del Alcázar, en su libro «El modelo económico de la Constitución Española», Madrid, 1981, volumen primero, pág. 212) «la libertad de empresa no carece de limitaciones; la ordenación del comercio interior está basada, sin duda, en aquella libertad, aunque ha de hacerse un especial énfasis en los derechos de los consumidores y usuarios».

En todo caso, la Ley 26/1985, de 19 de julio, para la defensa de usuarios y consumidores y que está ya en vigor, aunque exista respecto a ella un procedimiento de recurso de inconstitucionalidad en curso, contiene justificadas limitaciones al referido principio constitucional de la libertad de empresa que han de ser tenidas en cuenta mientras no las declare inconstitucionales dicho alto Tribunal.

Pues bien, en el artículo 2.º de la Ley General 26/1985 se declara derecho básico de los consumidores y usuarios «el derecho a la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud y seguridad», y el artículo 5.º del mismo texto legal lo concreta adecuadamente en forma concordante a como se regula en estas materias en el ámbito de la C. E. E. (vgr, art. 39 del Tratado de Roma y en la legislación interior de naciones como Francia, Bélgica, Alemania e Inglaterra).

4. Compatibilidad de lo prevenido en la Ley 20/1985 con el principio y precepto de igualdad y no discriminación que consagra el artículo 14 de la Constitución.

En el escrito de AEPE, en apoyo del dictamen jurídico que se adjunta, se alega, principalmente, que la expresada Ley contra la que se solicita recurso de inconstitucionalidad infringe dicho artículo 14 de la Constitución, en cuanto que establece distintas limitaciones en la publicidad de unos productos respecto de otros, que consideran de análoga toxicidad, y también de unos ciudadanos respecto al resto de los españoles.

Con el debido respeto a esta opinión y en una evaluación objetiva de ese argumento, es menester señalar que:

a) Una reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (vgr, sentencias de 10 de julio de 1981 y de 6 de julio de 1982, entre otras muchas), el principio de igualdad, a entender en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto, en relación con el cual se invoca, y lo que dicho precepto prohíbe son las discriminaciones por los factores que en el mismo se

determinan, y cuando la diferencia de tratamiento carece de fundamento objetivo y razonable. Únicamente cuando lo que se evalúe sean situaciones iguales debe darse un tratamiento igual, pero cuando las diferencias de regulación jurídica se apoyen en los expresados factores razonables y objetivos, no hay infracción del principio de igualdad constitucionalmente consagrado.

b) Viniendo a los supuestos concretos que se configuran en la Ley 20/1985, existen serios estudios científicos que permiten distinguir, concretamente, en la proporcionalidad alcohólica dos tipos de riesgos claramente diferentes:

Hay cánceres inducidos por licores de alta graduación y no por vino de consumo normal, pues la agresión a la célula hepática por el alcohol o la de los cigarrillos para el epitelio bronco-pulmonar, activando los oncogenes, es muy diversa cuando lo que se consume son dichos licores de alta graduación, que cuando el consumo habitual de la persona son los vinos corrientes o la cerveza. Similarmente, es diverso que el resto nicotínico para quien consume más de dos paquetes de cigarrillos diarios que para quien lo hace moderadamente, y es también notoriamente perjudicial para el «no fumador» o «fumador pasivo», que otras personas lo hagan durante el trabajo en una oficina, la convivencia en un aula o en un transporte público, y ello explica el gran número de quejas que, como se ha dicho, esos fumadores pasivos y las Asociaciones que los representan hacen constantemente llegar a esta Institución.

Concurre, pues, un fundamento objetivo y razonable para diferenciar el tratamiento, incluso en materia de publicidad, respecto a unos y otros productos, sin que con ella se genere la discriminación que veta el artículo 14 de la Constitución.

e) Por otra parte, y en lo que se refiere a la situación de los ciudadanos catalanes respecto a los de otras Nacionalidades o Regiones de España, es preciso tener en cuenta el reconocimiento de la potestad normativa en estas materias que la Constitución determina en su artículo 148.1.21 (competencia autonómica sobre sanidad de higiene) y que se concretan en los artículos 9.11 y 9.30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

Habida cuenta del carácter gradual del proceso autonómico y del ejercicio de las potestades normativas por los Parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas, es previsible que sigan promulgándose en otras órbitas territoriales de la de Cataluña normas semejantes a la 20/1985 G. C.

5. La Ley 20/1985 no infringe los preceptos constitucionales de distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es notorio que la Constitución, en su artículo 149.1 declara la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y que en el artículo 149.2 no se dispone que ninguna autoridad podrá adoptar medidas contrarias a la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Puestos en conexión sistemática esos preceptos con los ya invocados del artículo 43, «obligación a los poderes

públicos de organizar y tutelar la salud colectiva a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios», y del artículo 51, «análogo deber de los poderes públicos respecto a la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces su salud», se infiere que en el marco de nuestra Constitución se prefigura un sistema normativo de la sanidad nacional para todos los españoles.

Sin embargo, es también notorio que la Constitución no atribuye exclusividad en esas materias a favor de las Comunidades Autónomas (art. 148), ni a favor del Estado (art. 149.1), por lo que, en principio, entra en juego la posibilidad de que esas competencias en materia de defensa de la salud de los consumidores sean atribuibles a las Comunidades Autónomas, «en virtud de sus respectivos Estatutos» (art. 149.8). Por consiguiente, el Estado conservará la expresada competencia cuando no haya sido asumida por una Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos, o cuando la Comunidad de que se trate no lo haya desarrollado mediante las pertinentes normas legales, puesto que en tal caso actúa como derecho supletorio el derecho del Estado (art. 49.3).

Viniendo al caso concreto que plantea la Ley 20/1985, resulta patente que la Comunidad Autónoma de Cataluña, a tenor del Epígrafe 5.º del artículo 15.1 de su Estatuto de Autonomía, «tiene competencia en materia de regulación del comercio interior y en la defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia y denominación de origen, en colaboración con el Estado».

En el epígrafe 30 del artículo 9.º del mismo Estatuto se dispone que «es de exclusiva competencia de la Generalitat de Cataluña la regulación de la publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado (como se hizo para R. T. V. E.), respecto a sectores y medios específicos».

Análoga normativa existe respecto de la Comunidad Autónoma Vasca, cuyo Parlamento aprobó la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, regulando el Estatuto del Consumidor. Aunque contra dicha norma legal se promovió recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno, el Tribunal Constitucional en sentencias de 30 de noviembre de 1982 declaró:

«Por lo que respecta a la competencia de las distintas Comunidades en esta materia, podrán, en la medida que haya sido asumida en los respectivos Estatutos, desarrollar y ejecutar la legislación del Estado, con competencias que, aparte de las organizativas e inspectoras, no excluyen regulaciones sobre productos alimenticios específicos dentro de las previsiones básicas de la Ley Estatal.»

Por otra parte, la Ley General del Estado para la defensa de los Consumidores y Usuarios delimita en sus artículos 39 y siguientes la distribución de competencias entre los distintos poderes públicos.

Como regla general «corresponderá a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios» (art. 39.1); corresponderá a las Comunidades Autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos y, en su caso, en las correspondientes leyes orgánicas

complementarias de transferencia de competencias (art. 40); finalmente, corresponderá a las autoridades y corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas (art. 41.1).

6. Por todas estas razones la Institución del Defensor del Pueblo no estima que concurren fundamentos jurídicos suficientes para interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/1985, de 25 de julio, de la Generalitat de Catalunya.

Sin embargo, y con absoluto respeto a cualquier otra opinión jurídica discrepante de cualquier persona individual o colectiva que se considere afectada, tiene la posibilidad, como es sabido, de ejercitar los pertinentes recursos administrativos, en su caso, contencioso administrativo, contra los actos concretos de aplicación de dicha Ley. en vía previa de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y suscitar, en su caso, y si lo estiman pertinente, planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el órgano competente de la Administración de Justicia ordinario que conozca de los expresados recursos.

Reiterándole, señor Presidente, nuestro agradecimiento por la deferencia que ha tenido al acudir a esta Institución, y lamentando, muy de verdad, que por las razones expuestas no hayamos estimado pertinente interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —Defensor del Pueblo,

13. Respeto de la Disposición Adicional tercera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, sobre Régimen de Aguas.

Distinguido Sr. Presidente y estimado amigo:

En el primer momento posible, dada la acelerada acumulación de quejas y peticiones de recursos recibidos en esta Institución durante las últimas semanas, cumplo reiterarle nuestro agradecimiento por su deferencia al acudir a esta Institución, mediante escrito del día 18 del pasado mes de octubre, que quedó inscrito en nuestro Registro como Queja número 13.898/1985 (según ya conoce por el recibo de carácter provisional que le fue directamente enviado y a cuya numeración le rogamos haga siempre referencia en ulteriores contactos).

No obstante, la cortedad del tiempo desde la presentación de su escrito a la fecha del vencimiento del plazo de tres meses que establece la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, los servicios competentes de esta Institución estudiaron con el debido detenimiento la petición por usted formulada como Presidente de la Cámara Insular de Aguas de Tenerife, convergente con las de otras representaciones de que se interpusiera por el Defensor del Pueblo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, sobre Régimen de Aguas (en lo sucesivo Ley 29/1985).

1. Las alegaciones y fundamentos jurídicos por ustedes articulados se concretan en tres motivos:

a) Infracción por la Disposición Adicional tercera de la

Ley 29/1985 de las normas jurídicas vigentes, sobre actividades y competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de aguas.

b) Lesión por la Ley impugnada de derechos adquiridos por los actuales propietarios de aguas, dado que se les expone por el Estado sin la previa y correspondiente indemnización, conculcando así el derecho protegido por el artículo 33 de la Constitución.

e) Empleo indebido de la medida de nacionalización, dado que, si bien la contempla el artículo 28 de la misma Norma Suprema, debe tener un carácter sustitutorio y únicamente resulta legítima desde un punto de vista constitucional cuando no cabe otra solución racional y eficiente.

2. En cumplimiento de las normas jurídicas por las que nuestra Institución se rige y realizado el predicho análisis de sus alegaciones, nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior se reunió en sesión especial para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 18.1 de nuestro Reglamento aprobado por las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado el 6 de abril de 1983, y emitió informe en el sentido de no estimar que hubieran fundamentos suficientes para ejercer la legitimación activa que al Defensor del Pueblo otorgan los artículos 162.1 de la Constitución, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica ya invocada del Tribunal Constitucional y el artículo 29 de nuestra propia Ley Orgánica. e interponer el solicitado recurso de inconstitucionalidad, todo ello sin perjuicio del pleno y debido respeto a cualquier otra opinión diferente, y de las posibilidades que reconoce el ordenamiento jurídico vigente contra los actos concretos y singulares de aplicación de la Ley por la vía del recurso de amparo previo, con posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional, sea formulando al órgano judicial competente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, sea agotado la vía del recurso de amparo previo e interponiendo, luego, el de amparo constitucional.

3. La Junta de Coordinación examinó los tres motivos alegados y prestó especial atención al problema de la tutela de los derechos adquiridos y a la alegada infracción del artículo 33 de la Constitución.

Sin embargo, consideró que en lo que concierne a la Comunidad Autónoma de Canarias, la Disposición Adicional Tercera remite, explícitamente, a la potestad legislativa de su Parlamento todo el tratamiento de los derechos adquiridos por los propietarios de aguas subterráneas en el ámbito territorial de la Comunidad.

En efecto, el texto de dicha Disposición Adicional tercera es inequívoco:

«Esta Ley no producirá efectos derogatorios respecto de la legislación que actualmente se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que subsistirá en cuanto ésta no dicte su propia legislación.

Serán de aplicación, en todo caso, en dicha Comunidad Autónoma, a partir de la entrada en vigor de la nueva legislación, los artículos de esta Ley que definen el dominio público hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil.»

A la luz de este precepto se desprende que el régimen de Derecho transitorio establecido en las Disposiciones Transitorias segunda y tercera de la Ley (opción a integrarse en un régimen de concesión por cincuenta años o mantener la titularidad sobre las aguas afectadas en el mismo régimen que hasta ahora) no es todavía aplicable a Canarias.

Por consiguiente, resulta extemporáneo plantear, respecto a dicha Disposición Adicional tercera, un recurso de inconstitucionalidad, puesto que en la órbita de esa Comunidad Autónoma está todavía sin decidir la regulación del régimen transitorio que derive de la declaración de demanialidad de las aguas subterráneas renovables.

Es patente que el Parlamento Canario puede resolver en el sentido de aplicar un sistema similar al de la Ley 29/1985, o articular, por el contrario, un sistema diferente con las peculiaridades y matizaciones que considere adecuadas. Cuando ello ocurra sería el momento procesal oportuno de evaluar la constitucionalidad de la norma que se promulgue, así como el tratamiento de la Ley autonómica en lo que afecte a los derechos adquiridos, y apreciar el alcance del imperativo constitucional contenido en el artículo 33 de la CE sobre que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos salvo por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

4. Por último, se ha tenido también en cuenta que la Ley 29/1985 ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por quienes tienen legitimación activa para ello, y, en consecuencia, será él quien en su sentencia resuelva sobre las distintas cuestiones planteadas en el escrito por ustedes presentado a esta Institución. Reiterándoles nuestro agradecimiento por la deferencia demostrada, les saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —Defensor del Pueblo.

14. Respetto del artículo 2.3. a) de la Ley 15/1985, de 3 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre Régimen de Cajas de Ahorros.

Excmo. Sr.:

Cúmpleme agradecerle muy sinceramente su atento escrito del día 15 del pasado mes de octubre, referente a la petición de V. E. a esta Institución, en el sentido de que se interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/1985, de 3 de junio, del Parlamento de la Generalitat sobre Régimen de Cajas de Ahorro (queja que quedó inscrita en nuestro Registro con el núm. 12.499/1985, como V. E. conoce por el recibo provisional que le fue directamente enviado).

Quando nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 18.1 del Reglamento de Organización y Régimen Interior, por el que nos regimos, había ya estudiado la pretensión de V. E. convergente con la de otras entidades de esa Comunidad Autónoma, se recibió un telegrama por el que se desistía de la solicitud formulada, anunciando las razones que a ello les movía y que han sido sustancialmente explicitadas en su referido escrito del día 15 del pasado mes de octubre, con

acceso a nuestro Registro el siguiente día 21.

Con pleno respeto, como es debido, a ese desestimiento y los motivos alegados para esa decisión, y siempre para mejor información de V. E., nos importa dejar constancia de las siguientes consideraciones:

La Institución del Defensor del Pueblo defenderá siempre, no sólo los derechos fundamentales de las personas individualmente consideradas que nos formulen quejas, sino también aquellos otros derechos y principios constitucionales, como autonomía municipal, cuando puedan verse amenazados por actos o disposiciones normativas, sea cual fuere su rango, actuando para ello ante las autoridades responsables o el Tribunal Constitucional si fuere el caso.

Analizado el problema que V.E. expuso en su carta del pasado día 17 de octubre con el importante informe de los servicios jurídicos de esa Corporación Local, fechado el 23 del pasado mes de julio, nuestra Junta de Coordinación no estimó que la Ley 15/1985, de 3 de junio, sobre Régimen de Cajas de Ahorro (en lo sucesivo citada como Ley 15/1985), implique quebranto de la autonomía municipal que consagra el artículo 140 de la Constitución dada la índole de las Cajas de Ahorro y, sobre todo, por su composición establecida en la referida Ley impugnada.

Examinadas, en efecto, con especial atención las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales en la Ley Básica de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (y muy en concreto las recogidas en los arts. 25 a 28, ambos inclusive del Título II del Capítulo III de dicha Norma), se comprobó que entre ellas no se define como competencia municipal la participación en el gobierno de las Cajas de Ahorro y que, por consiguiente, no se aprecia quiebra del principio de autonomía que a dichas Corporaciones Locales atribuye el expresado precepto de la Constitución. Así se desprende, igualmente, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, principalmente en sus sentencias de 2 de febrero y 9 de abril de 1981.

2.ª Se habían analizado, igualmente, los artículos 16, 17, 20 y 28 de la misma Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña, y el artículo 2.º de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, comprobándose que no era ya pertinente el examen de su posible inconstitucionalidad por considerar que podía entenderse derogados en virtud de dicha Ley del Estado, en vigor desde el 9 de agosto del año en curso, emanada de las Cortes Generales.

3.º A mayor abundamiento y a la luz de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Título Preliminar del Código Civil (que ha de tenerse en cuenta para determinar los efectos de las Leyes), es patente que una Ley posterior deroga a una Ley anterior en todo aquello en que la Ley nueva sobre la misma materia sea incompatible con la norma legal precedente.

En este aspecto, la Ley 15/1985, del Parlamento de Cataluña, en lo que concierne a la composición de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro, puede entenderse derogada por lo dispuesto en los artículos 2.º al 12 de la Ley del Estado 31/1985, a la que ya se ha hecho referencia. Concretamente, el artículo 2.3.a) de esa Ley estatal establece que las Corporaciones Municipales tendrán una participación del 40 por 100 de los Consejos Generales de las Cajas de

Ahorros, en cuyo término éstas tengan abierta una oficina.

Por todo lo expuesto, reiteramos a V.E. nuestro agradecimiento por su último escrito, en el que se argumentan los motivos del desestimiento de su inicial petición de recurso 15/1985 del Parlamento de Cataluña sobre Cajas de Ahorro.

Saluda a y. E. atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés —Defensor del Pueblo.
Madrid, 16 de noviembre de 1985.

Excmo. Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Barcelona.

15. Respecto del artículo 12 de la Ley 18/1985, de 23 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre Cámaras Profesionales Agrarias.

Estimado Sr. Domenech:

En el primer momento posible (dada la gran acumulación de quejas y peticiones de recursos recibidos en esta institución durante las últimas semanas), le reitero nuestro agradecimiento por la deferencia con que nos honraron exponiéndonos sus legítimas preocupaciones mediante escrito del día 23 del pasado mes de octubre, que quedó inscrito como Queja número 14.311/1985 (según ustedes ya saben por el recibo provisional que les fue directamente enviado y a cuya numeración les rogamos hagan siempre referencia en ulteriores contactos.

No obstante, la cortedad del tiempo desde el momento en que su expresado escrito tuvo entrada en esta institución hasta la fecha, entonces ya inminente, de vencimiento del plazo (establecido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional) para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 18/1985, de 23 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre «Cámaras Profesionales Agrarias», los servicios competentes de nuestra institución analizaron, con la atención debida, esa solicitud, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 18.1 de nuestro Reglamento de Régimen Interior (aprobado por las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado del 6 de abril de 1983) y nuestra Junta de Coordinación y Régimen Interior emitió, por unanimidad, el preceptivo informe en el sentido de no estimar que concurrían fundamentos jurídicos suficientes para ejercitar la legitimación activa que al Defensor del pueblo otorgan los artículos 162.1 de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la también Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos en cuanto a la interposición de dicho recurso por ustedes solicitado; todo ello, sin perjuicio del pleno respeto a cualquier otra opinión diferente y de las posibilidades que reconoce a las personas afectadas el ordenamiento jurídico vigente para impugnar, en su caso, los actos concretos y singulares de aplicación de las normas, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo.

La misma Junta de Coordinación acordó hacer uso de las facultades conferidas a ésta Institución por los artículos 28 y 30 de la expresada Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y dirigir una «Recomendación» a los organismos rectores de la Generalitat de Cataluña, en el sentido de que se procediera a la modificación del artículo 12 de la expresada Ley 18/1985,

sobre Cámaras Profesionales Agrarias, en lo que concierne a la obligatoriedad de afiliación a las mismas para garantizar el derecho fundamental de libertad asociativa que consagra el artículo 22 de la Constitución.

No obstante, cuando se procedía al estudio del texto de dicha Recomendación, se tuvo noticia de que, por su parte, el Gobierno había interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley en su totalidad, y, subsidiariamente, contra los artículos 12.1, 13.1.1), 19.1.4) y Disposición Derogatoria 1.º, y que, además, al amparo de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, había solicitado la suspensión de la norma legal recurrida, lo que fue acordado por el Tribunal Constitucional en providencia del día 13 del mes en curso.

En consecuencia, no es ya pertinente que esta Institución formule la antedicha Recomendación desde el momento en que la Ley 18/1985 del Parlamento de la Generalitat está suspendida en todos sus efectos y queda pendiente, en todo caso, de la sentencia definitiva que dicte, en su día, el Tribunal Constitucional.

Reiterándole nuestro agradecimiento por su confianza, le saluda atentamente,

Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.

ANEXO III

1. Información relacionada con la actividad gubernativa en relación con las medidas de aplicación de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.

Excmo. Sr.:

Con fecha 10 de diciembre de 1985, el Defensor del Pueblo tomó conocimiento, a través de una noticia aparecida en distintos medios de comunicación, de que Mikel Zabaltza, detenido días antes por fuerzas de la Guardia Civil de la Comandancia 513, sita en San Sebastián, y en ese momento oficialmente fugado cuando se procedía a la identificación de un zulo, según versión de la propia Guardia Civil, hubiera podido haber sido objeto de torturas o malos tratos durante el período de su detención en el Cuartel de Intxaurrondo, y concretamente en la noche del día 26 de noviembre.

La denuncia, formulada públicamente por su novia, Idoia Ayerbe Iríbar, aparecía reflejada en estos términos en el diario El País de esta capital:

«La primera vez que vi a mi novio en el Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurrondo —relata la novia de Zabaltza— serían las seis de la mañana o algo así, porque a mí me sacaron de casa, detenida, a las cinco y media. El estaba de pie, con las manos atrás, supongo que esposado, y tenía una bolsa de plástico amarilla metida en la cabeza. Llevaba la camisa de cuadros rojos y negros que yo le regalé y el pantalón del trabajo, el que usan los choferes en las cocheras. Después volví a verle, no sé cuánto tiempo pasó, porque allí pierdes la noción del tiempo; yo creo que era él,

era el cuerpo de una persona corpulenta, como el suyo, tumbado en una camilla. Me llevaban por un pasillo del brazo, iba con los ojos cerrados porque me lo ordenaban, pero a veces abría los ojos un poco. En uno de esos momentos vi a una persona en una camilla. Un cuerpo como el de Mikel, y oí decir: “Está mal”.»

En la citada noticia de prensa, de igual manera, se ponía de relieve que los familiares de Mikel María Zabaltza recurrirían ante el Defensor del Pueblo, sin perjuicio de otras iniciativas de diferente naturaleza.

Aun cuando dicha petición no se formalizaría por la familia Zabaltza hasta varios días más tarde, se acordó por el Defensor del Pueblo iniciar de oficio el expediente núm. 16.301/1985, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 54 y 55.2 de la Constitución, así como en el 1.º, 9,0 y concordantes de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y 18.2 de la también Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas, y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.

En cumplimiento de los anteriores preceptos, y de acuerdo con lo dispuesto en el escrito de V. E. de primeros de marzo de 1985, por el que se requiere a esta institución para que ponga en conocimiento de la Cámara la información relacionada con la actividad gubernativa en relación con las medidas de aplicación de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, a que haya tenido acceso en ejercicio de sus funciones, se eleva a V. E. el presente informe, referente a las actuaciones practicadas en relación con el expediente 16.301/1985.

I. ACTUACIONES PRACTICADAS

1. En primer lugar, se dirige el mismo día 10 de diciembre un escrito al Excmo. Sr. Ministro del Interior, en el que, después de una descripción de las manifestaciones vertidas por Idoia Ayerbe Iríbar, se solicitaba el informe prevenido en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y, fundamentalmente, lo siguiente:

«1. Si por ese Departamento se han adoptado algunas iniciativas, directamente dirigidas, dentro del ámbito de competencias del mismo, a investigar los antecedentes expuestos, y, en particular, los presuntos malos tratos sobrevenidos en la persona de D. Mikel Zabaltza, según manifiesta D. Idoia Ayerbe Iríbar.

2. Si, en su caso, fuera procedente, se ha adoptado alguna medida administrativa, en relación a los funcionarios gubernativos, a que se hace referencia en estas fuentes.»

A dicho escrito aún no se ha recibido respuesta al día de hoy.

2. Al tiempo, se adoptó la decisión de poner en práctica las previsiones del artículo 19.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, sobre comprobaciones o investigaciones *in situ*, durante la tramitación de un expediente, a cuyo efecto se realizaron las delegaciones correspondientes en los Asesores responsables de las Areas de Justicia y Defensa e Interior.

Una vez efectuada esta delegación, por el Defensor del Pueblo se redactan dos escritos, dirigidos al Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de Instrucción núm. 1 de San Sebastián y al Excmo. Sr. Gobernador Civil de Guipúzcoa, respectivamente, a portar personalmente por los delegados, y en los que se expresan los motivos por los que se ha acordado iniciar la práctica de dicho procedimiento informativo.

3. Teniendo en cuenta que la práctica de dicha información pudiera coincidir con las actuaciones iniciadas por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de Instrucción núm. 1 de San Sebastián, a raíz de las denuncias formuladas ante el mismo el 29 de noviembre, por María Iziar Zabaltza Gárate, por desaparición de su hermano Mikel, y en aras del debido respeto que ha de caracterizar el ejercicio de la función jurisdiccional, se acordó poner en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, a través de uno de sus Vocales encargado de las relaciones con el Defensor del Pueblo, el inicio del expediente informativo.

4. Cumplidos los anteriores extremos, se trasladaron a San Sebastián, la misma noche del día 10 de diciembre, ambos Asesores responsables de las Areas de Justicia y Defensa e Interior, procediendo, a partir del día 11, a las siguientes actuaciones:

A)Entrevista con el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de instrucción núm. 1 de San Sebastián.

En la mañana del día 11 de diciembre, ambos Asesores se trasladaron al Juzgado de Instrucción núm. 1 de San Sebastián, manteniendo una amplia entrevista con el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez, D. Francisco Ríos, de 12 a 13,15 horas, aproximadamente, y en presencia del Ilmo. Sr. Fiscal, D. Javier Zaragoza.

En primer lugar, fueron informados sobre las actuaciones que se siguieron en el Juzgado de Instrucción núm. 3 de San Sebastián, que se encontraba de guardia el día 26 de noviembre, con motivo de las detenciones efectuadas ese día a cinco personas al amparo de la legislación antiterrorista.

Dichas diligencias se iniciaron con la comunicación a ese Juzgado, por parte del Comandante Jefe de Información de la Comandancia 513 de la Guardia Civil, mediante oficio de fecha 26 de noviembre, de que, entre las 2,35 horas y las 4,45 del día 26 de noviembre se había practicado la detención de las siguientes personas:

- D. Mikel María Zabaltza Gárate.
- D. Manuel María Vizcay Zabaltza.
- D. Juan Ramón Arretxe Gutiérrez.
- D. Víctor Manuel Mediavilla González.
- D.^a Idoia Ayerbe Iríbar.

En la comunicación referida se informaba al Juzgado del régimen de incomunicación en el que se encontraban todos ellos, al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre.

A dicha comunicación se acompañan, igualmente, las correspondientes actas de entrada y registro en sus domicilios,

En tales diligencias consta, también, un oficio, de la misma fecha, del Comandante de la Guardia Civil, en el que se anuncia la fuga de uno de los detenidos, en concreto Mikel Zabaltza Gárate.

En este oficio se describen, sucintamente, las circunstancias de la fuga, y se pone de relieve que ha sido efectuado, inmediatamente, un rastreo de la zona, para intentar su localización, con resultado negativo y que la superioridad ha sido informada convenientemente.

Consta, también, en las citadas diligencias una orden dictada por el Magistrado-Juez de Instrucción el día 27 de noviembre, referente al reconocimiento por el médico forense de los detenidos antes mencionados, el cual se practica a todos los detenidos, con excepción de Mikel María Zabaltza Gárate, que se considera huido,

Por último, se les informa del archivo de estas diligencias, así como de su remisión, el día 5 de diciembre. al Juzgado de Instrucción núm. 1.

El día 29 de noviembre comparece ante dicha Autoridad Judicial María Iziar Zabaltza Gárate, hermana del desaparecido, denunciando este hecho, motivo por el cual se incoan las correspondientes diligencias indeterminadas ante el Juzgado de Instrucción núm. 1.

Según la información recibida, y dentro de las actuaciones judiciales practicadas, pueden destacarse las siguientes:

a) El día 29 de noviembre se libra oficio a la Comandancia 513 de la Guardia Civil para que informe sobre las circunstancias de la fuga, así como del paradero de Mikel Zabaltza.

b) A continuación aparece, unido a las actuaciones, un escrito anónimo atribuido a la denominada «Coordinadora de la Guardia Civil de Intxaurre», que afirma la existencia de malos tratos y torturas en la persona del desaparecido, así como su muerte en el Cuartel.

e) Posteriormente consta, en las diligencias referidas, la personación de los padres de Mikel María Zabaltza, que se constituyen en acusación particular, solicitando la práctica de distintas pruebas. Estas son:

- Requerir un informe a la Guardia Civil.
- Exhortar al Juzgado Central de Instrucción núm. 5 para que remita testimonio de las actuaciones allí practicadas.
- Testifical del Gobernador Civil.

d) A continuación obran en los autos la práctica de todas estas pruebas.

En concreto, consta un testimonio de las actuaciones obrantes en el Juzgado Central de Instrucción en relación con todos los datos referentes a la persona desaparecida, así como los informes elaborados por la Guardia Civil, acompañados de un reportaje fotográfico de la zona en que se produjo la fuga.

De igual manera se encuentra en las actuaciones la declaración por escrito del Excmo. Sr. Gobernador Civil, que se remite sustancialmente a los informes elaborados por la Guardia Civil.

e) Por el Juez se ordena la práctica de un reconocimiento judicial de la zona y un rastreo del río Bidasoa, en sus inmediaciones, a cargo de la Cruz Roja.

f) Posteriormente se toma declaración a los miembros de la Guardia Civil que condujeron al detenido al supuesto zulo,

así como a algunos de los detenidos el día 26 de noviembre por fuerzas de la Guardia Civil, en particular a Idoia Ayerbe Iribar y Juan Ramón Arretxe Gutiérrez.

g) Por último, estas diligencias indeterminadas son transformadas en previas.

B) Entrevista con el Excmo. Sr. Gobernador Civil de Guipúzcoa.

Esta conversación con el Gobernador Civil de Guipúzcoa, Excmo. Sr. D. José Julián Elgorriaga Goyeneche, tiene lugar en la sede del Gobierno Civil el día 11 de diciembre, de 13,30 a 14.30 y de 17 a 18,30 aproximadamente.

Cabe resaltar la buena disposición y espíritu de colaboración proporcionada por esta Autoridad durante esta conversación, así como en las actividades desarrolladas por la delegación del Defensor del Pueblo durante la visita a San Sebastián.

En el transcurso de ambas conversaciones fue examinado el amplio dossier documental elaborado a estos efectos por dicha Autoridad y, en concreto, el atestado confeccionado por la Guardia Civil, expresivo de todas las actuaciones realizadas por este Cuerpo en relación con las detenciones practicadas hasta el momento de la puesta a disposición del Juzgado Central de Instrucción núm. 5 de estas personas, así como en relación con la fuga protagonizada por uno de los detenidos.

El Gobernador Civil entiende que habrá de estarse, fundamentalmente, al resultado de la investigación judicial, y que por ello no da crédito a presunciones no comprobadas, remitiéndose a los informes elaborados por la Guardia Civil de la 513 Comandancia, evitando innecesarias declaraciones ante los medios de comunicación.

Ello no ha sido obstáculo para que mantuviera una conversación telefónica con un hermano del desaparecido, Iñigo Zabaltza, aunque no con el resto de la familia.

Destacó el hecho de las muertes producidas por la organización terrorista ETA (m) en las personas de Guardias Civiles y personal del Ejército en fechas próximas a las detenciones practicadas el día 26 de noviembre y en lugares cercanos a los domicilios de los detenidos, y que tales detenciones y registros guardaban alguna relación, en cuanto a su práctica, con esos hechos delictivos.

En relación con el supuesto concreto de estas detenciones informó que:

1. El día 26 de noviembre se procedió, en San Sebastián, a la detención de cinco personas, presuntamente implicadas en actividades a favor de la banda armada ETA (m).

Esta Autoridad tenía conocimiento de la práctica de estas detenciones, por cuanto, con fecha 25 de noviembre, le fue comunicada su inmediata práctica, por télex oficial, remitido por la 513 Comandancia de la Guardia Civil.

2. Esta vinculación presunta con la organización armada referida se justificaba por ciertos conocimientos obrantes en los Servicios de Información de la Guardia Civil.

Así, Mikel Zabaltza y su novia, Idoia Ayerbe, que no tenían antecedentes penales ni constaba hubiesen sido detenidos como autores, al parecer pertenecían a las gestoras proamnistía, habiendo participado en las actividades propias de éstas, así como en manifestaciones violentas, relacionadas

con actividades de miembros de ETA (m).

Por otra parte, Mikel Zabaltza, por su conocimiento de la zona fronteriza (debido a que él y su familia se habían dedicado al pastoreo en la zona), podía estar implicado en la facilitación del paso a Francia de algunos miembros de la citada organización.

Constaba, de igual manera, en los correspondientes documentos oficiales que Mikel Zabaltza conocía en territorio francés a muchos miembros liberados».

3. Una vez detenidas estas cinco personas, fueron conducidas al Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurreondo.

Posteriormente, dos Tenientes de la Guardia Civil y un guardia conducen a Mikel Zabaltza, por la noche y ante una manifestación espontánea de éste, a cierta zona, en los márgenes del río Bidasoa, con la intención de descubrir un pequeño zulo.

Los tres guardias civiles, según esta versión, estaban destinados en el Servicio de Información, en el referido Cuartel, si bien un Teniente estaba adscrito a este servicio «en prácticas».

Cabe resaltar que, en este punto, se preguntó al Sr. Gobernador si es normal efectuar estas diligencias de identificación de lugares durante la noche, manifestando esta Autoridad que sí, dado que estas prácticas han de realizarse a la mayor brevedad posible, por cuanto, de otra forma, podrían carecer de eficacia.

4. Una vez en la zona, el detenido, que, al parecer, iba con las manos esposadas por delante, golpea a un Teniente y se escapa por un agujero de un túnel, situado en la ribera del río Bidasoa.

5. El Gobernador Civil fue inmediatamente informado de la fuga y de algunas circunstancias de la misma, según los informes proporcionados por la propia Guardia Civil.

Así, al parecer, no se oyó ruido en el agua, como consecuencia de la caída de un cuerpo.

Inmediatamente a la fuga se procedió al reconocimiento de la zona. Dos de los miembros de la Guardia Civil permanecen en la misma, mientras el tercero avisa al Cuartel.

Posteriormente se realizan rastreos para la localización del huido, así como se tuvieron contactos con los Servicios Policiales franceses.

6. Finalmente, y en relación con estos hechos concretos, manifiesta que la razón por la cual los guardias que custodiaban al fugado no contactaran con el Cuartel de Endarlaza, sito en las inmediaciones del lugar, fue que probablemente pensarían que no estaba en funcionamiento, debido a que, con anterioridad, había estado en obras.

7. Finalmente manifiesta que desconoce si se ha instruido algún tipo de expediente informativo o disciplinario a los guardias civiles.

Abordando de forma específica y con carácter general el tratamiento que se está dando a los distintos problemas derivados de la aplicación de la llamada Ley Antiterrorista, se preguntó al Sr. Gobernador Civil si los detenidos, en aplicación de la misma, son examinados en el Cuartel de la Guardia Civil o dependencias policiales por algún facultativo, manifestando dicha Autoridad que sí, por cuanto en tales dependencias existe el correspondiente servicio médico.

En cuando a la práctica de la asistencia del Letrado de oficio, prevista en la Ley Antiterrorista en su artículo 15.1, en

relación con los artículos 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aclaró que la designación de Letrado se origina cuando los detenidos prestan declaración formal, después de la detención.

No obstante lo cual, la Autoridad gubernativa mantiene con ellos conversaciones informales sin la presencia de Letrado.

Lo anterior origina que, en algunos casos, la designación de Letrado de oficio se produce en Madrid, cuando los detenidos han sido conducidos a las dependencias de la Guardia Civil de esta ciudad para ser puestos a disposición de la Autoridad Judicial correspondiente, lo que en ocasiones se produce de inmediato y en otros casos a los dos o tres días.

Por último, el Excmo. Sr. Gobernador Civil quiere dejar constancia de las dificultades con que han tropezado los guardias civiles implicados en este caso para encontrar un Letrado que asuma su defensa, hecho éste que no es excepcional.

C) Visita al Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurrondo.

Los delegados del Defensor del Pueblo se personan en las dependencias del Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurrondo en la mañana del día 12 de diciembre.

La visita a dicho acuartelamiento se puede, a su vez, dividir en las siguientes actuaciones:

1. Entrevista con el Teniente Coronel Jefe de la Comandancia.

Esta conversación tiene lugar el referido día 12 de diciembre, de 11,30 a 12,15 de la mañana, aproximadamente, en el despacho de aquel Jefe de la Guardia Civil.

Los aspectos tratados pueden agruparse en los siguientes:

— En primer lugar, dicho Jefe informa que tiene conocimiento de los hechos por referencia, por cuanto ha permanecido de permiso desde el día 24 de noviembre hasta el día 30 del mismo mes.

— No obstante, ofrece información sobre lo acontecido en los siguientes términos:

En la madrugada del día 26 de noviembre, y por efectivos de la Guardia Civil, se procede a la detención de cinco personas, en San Sebastián, en distintas horas, desde las 2,30 hasta las 5 horas de la mañana.

Los detenidos fueron llevados al Cuartel de Intxaurrondo, y en esta dependencia Mikel María Zabaltza (que había sido conducido a la misma sobre las 3) indicó a la fuerza instructora, de manera espontánea, la existencia de un «zulo» en la zona de Endarlaza (Navarra).

Por estas manifestaciones se personaron en la zona, en compañía del detenido, dos Tenientes de la Guardia Civil y un guardia (saliendo del Cuartel sobre las 6,30 y llegando a la zona a las 7,10 aproximadamente).

Esta fuerza pertenece a los Servicios de Información de la Guardia Civil, si bien un Teniente se encontraba adscrito al Servicio en prácticas (antes estaba destinado en la Sección de Reserva de la Comandancia).

En el momento en que se encontraban en la zona indicada, en particular en un túnel allí existente (que había servido, en su día, de paso a un antiguo ferrocarril de la línea Irún-Pamplona), el detenido, que iba esposado con las manos

adelante, dio una patada en los testículos a un Teniente, saltando por un hueco del túnel que da, tras un abrupto sendero, a una orilla del río Bidasoa.

— Inmediatamente, según esta versión, se adoptaron las medidas convenientes para su localización.

Así, la fuerza actuante avisó, inmediatamente, al Cuartel de Intxaurrondo, en particular al Comandante-Jefe del Servicio de Información.

Y sobre las 8,30 se llamó al Teniente Coronel de la Comandancia de la Guardia Civil de Pamplona, iniciándose, sobre las 9 horas, un rastreo por la zona a cargo del Grupo Antiterrorista Rural.

De igual manera, con posterioridad, se sostuvieron contactos con la policía francesa a los fines de la posible localización del huido.

— Posteriormente a estas manifestaciones se hacen las siguientes preguntas al Teniente Coronel Jefe de la Comandancia:

a) ¿Por qué las detenciones se produjeron por la noche?

En este punto precisa que las detenciones se suelen efectuar por la noche por un criterio de prudencia y, en definitiva, para no alertar a la población.

b) ¿Es cierto que a los detenidos que son conducidos a las dependencias del Cuartel se les colocan capuchas o bolsas en las cabezas?

Contesta que sí, pero con el exclusivo objeto de que los detenidos no identifiquen a los agentes que proceden al interrogatorio.

c) ¿Por qué acompañaron al detenido, para la identificación del zulo, únicamente tres miembros de la Guardia Civil?

A esta pregunta contesta esta Autoridad que aquél no era muy peligroso y que no se disponía de más, por cuanto después de que se produce la detención de un grupo de personas, generalmente, unos agentes descansan, otros se tienen que ocupar de la práctica de las diligencias, etcétera.

En este punto precisa que si no hubieran creído en la existencia del zulo no se hubiera ido a aquel lugar.

d) ¿Considera normal conducir a un detenido con las manos esposadas hacia adelante?

Manifiesta que, en efecto, podría considerarse no normal conducir así a un detenido.

e) ¿Por qué no se pusieron en contacto los oficiales que conducían a Mikel Maríz Zabaltza con el Cuartel próximo de Endarlaza (Navarra)?

Manifiesta que, por pertenecer a otra Comandancia distinta (Navarra) y por haber estado en obras recientemente, aquellos oficiales quizá no conocían la actividad de este Puesto.

f) ¿Por qué no se rastreó el río inmediatamente? Porque no se pensó en un primer momento que Mikel Zabaltza estuviera allí.

Luego —indica— fueron ofrecidos equipos de buceo de la Guardia Civil, que no han sido aceptados por el Juez Instructor de las diligencias, por preferir éste que lo hicieran miembros de la Cruz Roja.

g) ¿Se encontró el zulo posteriormente?

Informa que no.

h) ¿Mikel Zabaltza sabía nadar?

Manifiesta que lo ignora.

i) Después de la fuga, ¿se ha abierto algún expediente gubernativo o informativo por parte de los mandos de la Guardia Civil?

Confirma que sí, que se ha iniciado este expediente gubernativo el día 27, habiendo sido ya nombrado un Juez Instructor y un Secretario, siendo competencia para la resolución de este expediente gubernativo, que ha de tramitarse en un mes, prorrogable, la Dirección General de la Guardia Civil, encontrándose, en la actualidad, en trámite.

Efectuadas estas preguntas, el Jefe referido expuso las siguientes consideraciones:

1.ª La detención se produjo porque se consideró que estas personas, y, en particular, Mikel Zabaltza, estaban implicados en actividades de la organización armada ETA (m).

En particular, Mikel Zabaltza podía haber participado en pasar miembros de la organización a Francia.

2.ª Los detenidos, una vez que fueron conducidos al Cuartel de Intxaurre, fueron introducidos cada uno en una habitación y no se vieron entre sí. Únicamente se sacó de las dependencias a Mikel.

En el momento de entrar en los Cuarteles, con carácter general, el Médico de la Dependencia procede a una revisión de los detenidos.

Posteriormente, a los detenidos, menos al que había huido y al que había sido puesto en libertad (Víctor Manuel Mediavilla González), se les condujo a los Servicios Especiales en Madrid, saliendo el día 28, a las 18 horas, para esta capital y llegando a la 1,45 del día 29 de noviembre, siendo presentados el día 3 al Juzgado Central núm. 5, sobre las 11 de la mañana.

En este punto, a requerimiento de los delegados del Defensor del Pueblo, el Jefe de la Comandancia informa que el abogado de oficio suele otorgarse a los detenidos en el momento de hacer la declaración formal, pudiéndose, con anterioridad, tener simples conversaciones informales.

3.ª Asimismo, se muestra sorprendido de que la novia de Mikel Zabaltza, Idoia Ayerbe Iríbar, haya manifestado recientemente haber sido objeto en estas dependencias de malos tratos y no lo realizara en su momento; habiendo, además, intervenido el forense del Juzgado de San Sebastián (se ordenó el examen el día 27 de noviembre) y el de la Audiencia Nacional.

2. Entrevista con el Comandante Jefe de Información de la Guardia Civil del Cuartel de Intxaurre,

La conversación con este Jefe, que ostentaba la condición de Jefe de la Comandancia el día de los hechos y que, además, tiene sobre sí la responsabilidad de los Servicios de Información, tuvo lugar, desde las 12,15 hasta las 13, aproximadamente, del mismo día 12, en su despacho y en presencia, durante cierto espacio de tiempo, de uno de los dos Tenientes de la Guardia Civil que condujeron a Mikel Zabaltza a la zona de Endarlaza (Navarra).

a) Manifiesta que las detenciones producidas el día 26 de

noviembre, y entre las cuales se encontraba la de Mikel Zabaltza, estaban relacionadas con los atentados originados recientemente, siendo significativa la proximidad que había entre el domicilio de ciertos detenidos y el lugar en que se produjeron algunos de aquéllos, que habían producido cinco muertes en los últimos días.

Precisó que todos los detenidos conocían a José Isasa Lasa, miembro de la organización terrorista ETA (m), fallecido cuando se disponía a colocar un artefacto en un coche de la Policía, por cuanto vivían en su misma casa.

Igualmente, informa que Mikel Zabaltza (aunque a él no se le interrogó y sí a su novia Idoia Ayerbe Iríbar) podía haber contribuido a pasar miembros de ETA (m) por la frontera franco-española.

También se le conocían contactos con miembros «liberados» de la organización.

b) En cuanto a la razón por la cual se realizan las detenciones y registros, aclara que se hace así, y en presencia de testigos a la hora de practicar los registros, por razones de seguridad y con la intención de evitar alarmas innecesarias al vecindario.

c) En cuanto a los detenidos, fueron conducidos al Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurre a distintas horas,

Hubo cinco detenidos. Uno de ellos, Mikel Zabaltza, se fugó. Víctor Manuel Mediavilla González fue puesto en libertad a las veinticuatro horas, y los tres restantes se quedaron tres días retenidos en el Cuartel, siendo luego conducidos a Madrid, donde terminó el atestado.

En Madrid se les designó letrado de oficio, antes no, porque no habían prestado declaración formal (aunque Víctor Manuel Mediavilla González prestó declaración, con abogado, en el Cuartel de Intxaurre).

El médico forense los asistió en el Cuartel, sin apreciar malos tratos, aunque, según ha tenido conocimiento, Idoia Ayerbe Iríbar, recientemente, ha denunciado malos tratos.

Cuestionado por la razón en virtud de la cual se trasladó al detenido de noche en busca de un zulo y esposado por delante, manifestó que hay que actuar inmediatamente al conocimiento de la noticia por la organización y maquinaria informativa de ETA y por cuanto, de lo contrario, en pocos minutos, podrían desaparecer las armas existentes en el zulo, siendo tres agentes personal suficiente.

Informa, asimismo, que cuando se procede a la identificación de un zulo, se avisa a testigos para que acrediten el descubrimiento, aunque en algunas ocasiones tienen dificultad para encontrar aquéllos.

Confirma que este supuesto zulo no fue localizado y que tiene la opinión de que Mikel Zabaltza llevó a esos agentes a la zona para huir.

En cuanto al hecho de que estuviera esposado por delante, suele ser una práctica corriente, por cuanto en el zulo puede haber una trampa preparada, que ponga en peligro la vida de los agentes, y por ello el detenido va el primero, llevando la iniciativa en estas actuaciones («él es el que primero mete la mano en el zulo»).

d) Preguntado sobre si los agentes intervinientes, una vez que Mikel se introdujo en el hueco que da paso izquierdo del río Bidasoa, oyeron algún ruido, manifiesta que no oyeron caer un cuerpo al agua y que, únicamente, el guardia oyó moverse algo.

Precisa, igualmente, que, una vez en el sendero abrupto que da al río, hay una pequeña senda.

e) Cuestionado sobre cómo es posible que un detenido de esta naturaleza logre fugarse a expertos en la lucha antiterrorista, manifiesta que no eran expertos, porque los que tienen esta cualidad están procesados y suspendidos de empleo y sueldo.

En concreto eran:

— Un oficial en prácticas en el Servicio de Información.

— Un oficial con un año de experiencia en el Servicio referido.

— Un guardia con seis o siete meses en este Servicio.

— Por otra parte, ha habido con anterioridad a ésta otras muchas fugas.

f) Si hubo rastreos una vez huido Mikel Zabaltza. Una vez producida la huida, uno de los Tenientes le llamó a él personalmente por teléfono para informarle, requiriendo el Comandante su presencia inmediata en el Cuartel.

El Comandante Jefe de Información llamó a la Comandancia de la Guardia Civil de Pamplona, solicitando la ayuda del G. A. R., el cual inmediatamente efectuó los correspondientes controles.

Se establecieron controles, batidas por caseríos, gasolineras, se tuvieron contactos con la familia y se cursaron de inmediato los télex correspondientes a diversas Autoridades y Servicios.

También nos precisa que, sin perjuicio de esos rastreos, la actividad de la Guardia Civil ese día fue intensa, por cuanto había de establecer un Servicio de Seguridad en el Aeropuerto de Fuenterrabía por la llegada del Excmo. Sr. Ministro de Defensa, en la mañana del día 26, a las 11 horas, para asistir al funeral de alguna de las víctimas de ETA, y por cuanto por la noche la misma organización mató a un guardia civil retirado.

3. Visita de las dependencias del Servicio de Información de la Guardia Civil en el Cuartel de Intxaurreondo.

Esta visita a las dependencias se efectúa sobre la una de la tarde del día 12 de diciembre en compañía del

Comandante Jefe de los Servicios de Información. De la misma pueden destacarse los siguientes aspectos:

— Los Servicios de Información se encuentran en el interior del Cuartel, en un edificio destinado a viviendas familiares de la Guardia Civil, y abarcan tres pisos de una planta del referido edificio, aun cuando en la misma planta existe otro piso destinado a vivienda, según se informó en el acto de la visita.

— En las habitaciones del Servicio de Información, se ubican los despachos, servicios y archivos, siendo, también, según se nos manifiesta, destinados a servir de lugar de detención y práctica de diligencias a los presuntos delincuentes allí conducidos.

— Estas habitaciones son pequeñas, tienen ventanas, sus paredes suelen estar desnudas, y en algunas de ellas trabajan distintos funcionarios.

— Dos habitaciones están cerradas y se nos participa que se encuentran destinadas a actividades desarrolladas contra el contrabando.

En definitiva, no se aprecia nada excepcional, ni en ese momento se encontraba detenida personal alguna relacionada con actividades terroristas, según se informa a los asesores visitantes.

D) Reconocimiento del lugar de fuga, sito en Endarlaza (Navarra)

Una vez abandonado el Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurreondo, sobre las 13,45 horas, aproximadamente, del mismo día 12 de diciembre, los delegados del Defensor del Pueblo se personan en el lugar donde, según la versión proporcionada, ocurrió la fuga de Mikel Zabaltza.

Este lugar se encuentra ubicado en el término municipal de Endarlaza, al inicio de la provincia de Navarra, y, en concreto, en un túnel allí existente.

Desde el Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurreondo hasta el túnel, antigua vía de ferrocarril, hay una distancia de unos 27 kilómetros. A este lugar se accede desde el Cuartel de Intxaurreondo por la autopista Bilbao-Behobia, saliendo de esta autopista un kilómetro antes de llegar a la frontera hispano-francesa y recorriendo, posteriormente, unos siete u ocho kilómetros, aproximadamente, por la carretera de San Sebastián a Pamplona.

Sin perjuicio de esta trayectoria seguida, existe la posibilidad de acceder al lugar de los hechos por otra carretera.

El túnel tiene unos 250 metros de largo, y unos 60 metros antes de llegar al final existe una pared construida artificialmente en el mismo, donde se encuentra un agujero, de 160 centímetros de alto por 60 centímetros de ancho.

Atravesando este agujero, según reconocimiento personal que se hizo por los delegados del Defensor del Pueblo, se aprecia una pendiente abrupta, de unos 12 metros, que, entre matorrales y piedras, llega a la orilla del río Bidasoa.

Para bajar por ese sendero natural es necesario irse agarrando a los matorrales.

Una vez introducida una persona en ese agujero, se aprecia que no existe otra alternativa, para abandonar el lugar, que arrojarse al río, o atravesar éste, por cuanto no se observa sendero alguno a derecha ni izquierda y tampoco parece viable el abandonar el lugar por la parte superior del agujero.

Desde la vertical existente en el río, enfrente del agujero, hasta una presa que hay río abajo hay una distancia de 500 metros aproximadamente.

La profundidad del río, que tiene un ancho de unos 20 metros, en el margen izquierdo de su curso (es decir, en el lado del túnel) es de unos cuatro o cinco metros, aproximadamente, y de unos dos metros en el otro margen.

Una vez atravesado el río, se accede a la carretera de San Sebastián-Pamplona, y, atravesando ésta, existen unos montes y después, a unos 800 metros, la frontera francesa.

Los delegados del Defensor del Pueblo se pusieron en contacto con la Presidenta de la Cruz Roja del Mar, de Pasajes, así como con el equipo de buceadores de la Cruz Roja, que en ese momento acababan de terminar la búsqueda del cuerpo de Mikel Zabaltza.

Según manifestaciones de la Presidenta antes referida, los

rastreos en el río se iniciaron el lunes día 10 de diciembre, a las 14 horas, y se dieron por concluidos a las 13,45 del día 12 del mismo mes. En el mismo participaron 18 submarinistas, divididos en tres turnos.

Puestos en contacto con uno de los expertos submarinistas de la Cruz Roja, que participó en los rastreos, éste manifiesta que han dividido el tramo del río en calles, verticales y horizontales, rastreándolo hasta tres veces al día y descartando la posibilidad de que el cadáver se encontrase en el río, ya que si se hubiese ahogado, su cuerpo flotaría en las orillas o la corriente lo hubiese arrastrado hasta la presa, donde existe una rejilla.

Finalmente, nos manifiesta que una persona que supiese nadar podría cruzar el río, aunque fuese esposado.

E) Entrevista con algunos miembros de la familia de Mikel María Zabaltza Gárate.

Esta entrevista se desarrolla el mismo día 12 de diciembre, desde las 6 hasta las 8 de la tarde, en un hotel de Zarauz, de la misma localidad, y en la misma intervienen, además de los Delegados del Defensor del Pueblo, la madre de Mikel Zabaltza, su hermano Aitor, una tía y la novia, Idoia Ayerbe Iribar, además de otra persona próxima a la familia.

En este acto se nos hace entrega de una carta dirigida al Defensor del Pueblo, en que se formaliza la queja.

Esta entrevista se puede resumir en los siguientes aspectos:

Por los delegados del Defensor del Pueblo, en primer lugar, se les pregunta los contactos e informaciones oficiales que han tenido después de la desaparición de Mikel María Zabaltza Gárate.

Según la información recibida, éstos son los siguientes:

1. Con el Alcalde de San Sebastián, que, a su vez, se ha puesto en contacto con el Comisario Jefe de Policía de la ciudad.

2. Con el Diputado General de Guipúzcoa.

3. En el mismo día de la entrevista, con el Lendakan Ardanza, que se ha mostrado preocupado sobre la localización de Mikel Zabaltza, y les ha advertido que, oficialmente, no tiene una versión de los hechos,

4. Con el Gobernador Civil de Guipúzcoa, sin embargo, no han tenido contacto, a pesar de sus intentos; no obstante, esta Autoridad ha hablado, por teléfono, con un hermano de Mikel Zabaltza, Iñigo.

5. Con los mandos de la Guardia Civil, propiamente, tampoco han tenido contacto; en particular, se informa que la madre de Mikel Zabaltza llegó hasta las mismas puertas del Cuartel de aquel Cuerpo en Intxaurreondo, preguntando por su hijo, sin que le dieran información alguna y sin que le permitieran el acceso al mismo, indicándole, según esta versión, que fuera a buscar a «objetos perdidos».

No obstante, la familia quiso dejar constancia de que a la semana siguiente de la desaparición de Mikel Zabaltza ha recibido visitas, unas cuatro veces, de personas que decían ser miembros de aquel Cuerpo, anunciando que aquél se encontraba en un caserío en Francia y que incluso había sido visto esposado por cierta zona.

La familia efectuó con posterioridad a estas

informaciones diversos rastreos por las zonas indicadas sin ningún resultado.

Posteriormente manifiestan su criterio sobre la posibilidad de que Mikel Zabaltza hubiera muerto por malos tratos ocurridos en el Cuartel de la Guardia Civil de Intxaurreondo.

Y, en este sentido, expresan que, a pesar de su presencia física, su salud estaba deteriorada por operaciones quirúrgicas que había sufrido, a causa de una apendicitis (incluso, hablan de peritonitis) y un absceso sufrénico.

Insisten en que Mikel Zabaltza, que no tenía antecedentes penales, al igual que su novia, no conocía muy bien esa zona determinada y que, en concreto, no sabía nadar, y que puestos en contacto con vecinos de la misma les han manifestado que, después de la supuesta huida, ha habido pocos rastreos de la Guardia Civil.

La madre afirma que tampoco cree la versión de la Guardia Civil sobre que su hijo indicara, espontáneamente, la localización de un zulo.

A continuación, Idoia Ayerbe Iribar refiere los hechos ocurridos desde su detención, el día 26 de noviembre.

Informa que los detenidos fueron cinco (tal como antes se ha visto) y que el registro de su casa se produjo sobre las 4,30 ó saliendo a las 5.30 hacia el Cuartel de la Guardia Civil, y que, sin embargo, a Mikel Zabaltza lo detuvieron sobre las 2,15.

Refiere que su padre, durante su detención, observó a algunos Guardias Civiles con botas manchadas de barro y que entraron en su casa unos diez agentes de ese Cuerpo.

En el registro abrió su madre la puerta de la casa, penetrando, sin orden de registro (por aplicación de la legislación antiterrorista), la fuerza actuante y procediendo a aquella práctica en presencia de testigos del vecindario.

Una vez en el Cuartel de la Guardia Civil, le preguntaron sobre Aitor Zabaltza Gárate, así como sobre su novio, y le manifestaron que confirmara su posible vinculación con la organización armada ETA (m) (que ella niega).

Sobre las 6 de la mañana, aproximadamente, la conducen a reconocer a Mikel Zabaltza, y le ve en una habitación grande, con las ventanas cerradas, esposado, rodeado de Guardias y con una bolsa de plástico en la cabeza.

Por ropa llevaba una camisa a cuadros (que ella le regaló), unos pantalones de trabajo y unas zapatillas deportivas, reconociéndole, de igual manera, por el vello que tenía en los brazos.

Nos manifiesta que le encontró con mucho miedo y que contestó: «Sí, es mi novio.»

Posteriormente, le tiraron del pelo y cayó al suelo. Luego, continuaron los interrogatorios, con una bolsa de plástico en su cabeza, con golpes en la misma, patadas, insultos, amenazas de llenarle los pulmones de agua y afrentas a su persona por su condición de mujer (fue obligada a desnudarse).

Según nos manifiesta, le presentaron a la firma un escrito, que se negó a firmar, en un principio, sin leerlo previamente; después de leído, reconoció que se trataba de la declaración de los derechos que le asistían, por su condición de detenido, en aplicación de la Ley Antiterrorista, por lo que cumplimentó aquel trámite.

Solicitó, en ese acto, designación de abogado de oficio en

el referido Cuartel, pero no compareció éste.

También nos manifiesta que durante los interrogatorios la llevaban por salas y corredores, cambiando continuamente de habitación.

En un momento, pasado cierto tiempo, que no puede apreciar, pasó a un corredor, abrió los ojos y vio una persona tumbada en una camilla, que parecía su novio, estando a su lado otra persona sin uniforme.

Un guardia civil, en ese momento, comentó: «Está mal.»

Pasado otro espacio de tiempo, que tampoco puede concretar, continuaron los interrogatorios y, en un momento determinado, le llevaron un termo de café (proporcionado por su familia); entonces solicitó que éste fuera llevado a Mikel, y entonces le comentaron que había huido, y le preguntaron dónde podía estar escondido.

Durante el tiempo que estuvo en el Cuartel no durmió y rechazó la comida.

A los tres días de permanecer allí, en que fue visitada por el médico forense, fue conducida junto con los otros detenidos (menos el huido y Víctor Manuel Mediavilla González), a Madrid, permaneciendo cinco días en la Dirección General de la Guardia Civil, donde continuaron los interrogatorios entre la misma presión psíquica y malos tratos.

Una vez en Madrid, donde también fue visitada por el forense y durante la continuación de estos interrogatorios, le designaron abogado de oficio, prestando declaración.

A los cinco días la condujeron a la Audiencia Nacional, donde declaró ante el Juez, siendo, finalmente, después de las actuaciones pertinentes, puesta en libertad sin cargos.

Idoia Ayerbe Iribar también manifiesta que no comunicó al Juez de Instrucción Central los malos tratos a que había sido sometida porque tenía miedo; sí los ha manifestado, sin embargo, al Juez de Instrucción núm. 1 de los de San Sebastián.

Posteriormente pone de relieve que, según la versión que ha oído, Manuel Vizcay Zabaltza y Juan Ramón Arretxe Gutiérrez oyeron gritos y vómitos en el Cuartel de Intxaurre, aunque ella no.

En relación a Juan Ramón Arretxe, indica que él también sufrió malos tratos, siendo conducido a un monte, todo lo cual ya ha puesto en conocimiento del Juez.

Finalmente, Aitor Zabaltza Gárate informa sobre las circunstancias de su detención, ocurrida sobre las 4,45 del día 26 de noviembre, en Orbaiceta (Navarra).

Le condujeron al Cuartel de la Guardia Civil en Pamplona, donde le leyeron sus derechos y le anunciaron la posibilidad de solicitar un letrado de oficio (sin que éste apareciera).

Durante los interrogatorios, le preguntaron sobre su actividad (en particular, si se dedicaba al contrabando), y en concreto su posible conocimiento de algunos miembros de ETA, dándole golpes en la cara y cabeza, obligándole a realizar flexiones con la bolsa de plástico que portaba en la misma apretada.

Sobre la 1,30, aproximadamente, del mismo día fue puesto en libertad, previa visita del médico forense,

Finalizada esta última entrevista se dio por concluida la práctica de la información realizada en las ciudades de San Sebastián, Zarauz y paraje de Endarlaza, trasladándose a

Madrid el mismo día 12 de diciembre los delegados del Defensor del Pueblo.

II. RESUMEN DE LA DOCUMENTACION APORTADA POR EL GOBIERNO CIVIL DE GUIPUZCOA

Esta documentación está constituida por el atestado núm. 23/85, instruido por la 513 Comandancia de la Guardia Civil de Guipúzcoa, Servicio de Información, por supuestas actividades en favor de la organización terrorista ETA (m), y en el mismo se reflejan las actuaciones desarrolladas por la Autoridad gubernativa en relación con las siguientes personas detenidas el día 26 de noviembre de 1985 en San Sebastián y Rentería:

- Idoia Ayerber Iribar.
- Manuel María Vizcay Zabaltza.
- Juan Ramón Arretxe Gutiérrez.
- Víctor Manuel Mediavilla González.
- Mikel María Zabaltza Gárate, y
- Aitor y Francisco, hermanos del anterior.

De esta documentación pueden destacarse las siguientes actuaciones:

1. El día 25 de noviembre, el Teniente Coronel Primer Jefe de la 513 Comandancia de la Guardia Civil de Guipúzcoa remite un télex a las siguientes Autoridades:

- Director General del Cuerpo de la Guardia Civil.
- General-Jefe de la 5.ª Zona del Cuerpo.
- Coronel Jefe del 51 Tercio.
- Delegado del Gobierno Vasco.
- Gobernador Civil de la provincia.

En dicho télex se manifiesta que, en la madrugada del día 26 de noviembre, se va a proceder a la inmediata detención de varios individuos, presuntamente implicados en actividades en favor de la banda armada ETA (m).

2. En la «diligencia de iniciación» de este atestado existe un informe del Servicio de Información de la 513 Comandancia, en el que se hacen constar las razones de las detenciones mencionadas, entre las que pueden destacarse la de ser aquellas personas presuntos miembros de ETA (m) y tener relación con José Luis Isasa Lasa, al parecer miembro de esta organización, que falleció el día 3 de septiembre de 1985 «al intentar colocar un artefacto explosivo en un vehículo propiedad de un Policía Nacional» (como antes se ha indicado).

3. El día 26 de noviembre se remiten dos télex por el Teniente Coronel Jefe de la 513 Comandancia de la Guardia Civil de Guipúzcoa a las Autoridades antes transcritas y al Ministerio del Interior (T. E. P. O. L.) y al Teniente Coronel Jefe del G. A. P. de Logroño.

En dichos telex se participa el día, la hora y el lugar de las detenciones practicadas, las personas detenidas y el registro efectuado en sus domicilios. Asimismo, se solicita para todos ellos la incomunicación al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, bajo cuyos

preceptos se han efectuado las referidas detenciones y registros.

Según se desprende del primero de dichos télex, Manuel María Vizcay Zabaltza y Mikel María Zabaltza Gárate fueron detenidos a las 2,35 horas del día 26 de noviembre, en el domicilio de este último, en San Sebastián, encontrándose en el mismo «una carta y una agenda para su estudio».

En el segundo télex se manifiesta sustancialmente:

— Juan Ramón Arretxe Gutiérrez fue detenido a las 2,35 horas del mismo día, en su domicilio de Rentería, interviniéndose en el mismo cierto libros, pegatinas y otros objetos.

— Víctor Manuel Mediavilla González fue detenido a las 4,45 horas, también del día 26, en su domicilio de San Sebastián, sin que se haya encontrado nada en el registro practicado.

— Idoia Ayerbe Iríbar fue detenida a las 4,45 horas en su domicilio de San Sebastián, habiéndose intervenido en el registro efectuado algunos libros y otros objetos.

En este segundo télex se hace constar, igualmente, que inmediatamente de producirse estas tres detenciones los detenidos han sido trasladados al acuartelamiento de Intxaurre, donde permanecen.

4. En la documentación referida aparece otro télex dirigido al Ministerio del Interior (T. E. P. O. L.) por el Primer Jefe de la 513 Comandancia antes mencionado, en virtud del cual se informa, de una manera exhaustiva, acerca de los registros domiciliarios practicados a los detenidos, determinándose, en concreto, las horas de iniciación y conclusión de cada uno de ellos,

Así, se informa:

— El registro practicado en el domicilio de Juan Ramón Arretxe dio comienzo a las 2,20 horas y concluyó a las 4,35.

— El realizado en el domicilio de Mikel María Zabaltza, en el que se encontraba también Manuel María Vizcay, comenzó a las 2,15 horas y finalizó a las 2,35.

— En el caso de Idoia Ayerbe Iríbar, las horas de referencia son las 4,45 y las 5,15, respectivamente.

— Por último, el registro efectuado en el domicilio de Víctor Manuel Mediavilla González se inició a las 4,45, concluyendo a las 5,05.

5. En la documentación referida constan las Actas de las entradas y registros que acaban de mencionarse, de las que se desprende que éstos fueron practicados en presencia de testigos, generalmente vecinos, los cuales firmaron dichas Actas, junto con los demás comparecientes y los detenidos.

6. El Ministro del Interior remite dos telegramas al Director de la Seguridad del Estado, Director General de la Guardia Civil y al Jefe de la 513 Comandancia.

El primero es remitido a las 4,20 horas del día 26 de noviembre y recibido en la Comandancia a las 4,40. En él se comunica que el Ministro del Interior, en atención a las facultades que le confiere la legislación antiterrorista (art. 15.1), ha acordado la incomunicación de Manuel María Vizcay y Mikel María Zabaltza.

El segundo es remitido a las 7,20, siendo recibido en la

Comandancia a las 7,30 del mismo día 26. En él se acuerda la incomunicación de Víctor Manuel Mediavilla, Juan Ramón Arretxe e Idoia Ayerbe Iríbar.

7. Consta también, con fecha 26 de noviembre, un oficio de la 513 Comandancia, dirigido al Ilmo. Sr. Magistrado Juez del Juzgado de Instrucción de Guardia de San Sebastián, informando acerca de las detenciones practicadas en régimen de incomunicación al amparo de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, así como de los registros posteriores.

Existe también una diligencia en la que se acuerda dar cuenta «a la Autoridad Judicial» de dichas detenciones.

8. Las incomunicaciones acordadas fueron notificadas a los cinco detenidos, según consta en las correspondientes diligencias, a las 8 de la mañana del día 26 de noviembre. Todas aparecen firmadas por los detenidos, excepto la correspondiente a Mikel María Zabaltza.

9. El mismo día 26 se extienden, asimismo, otras diligencias de declaración de derechos de los detenidos al amparo de lo dispuesto en los artículos 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La de Manuel María Vizcay se extiende a las 2,25 horas y es firmada por éste a las 3,52.

La de Juan Ramón Arretxe, a las 2,40, siendo suscrita en el mismo momento.

La de Mikel María Zabaltza se extiende a las 2,35, apareciendo firmada a las 3,52.

La de Idoia Ayerbe Iríbar, a las 5,00 horas y es firmada a las 5,35.

La de Víctor Manuel Mediavilla, a las 5,00 horas, siendo suscrita a las 5,30.

10. El día 26 también aparece un nuevo télex, dimanante del Primer Jefe de la 513 Comandancia, dirigido a las Autoridades mencionadas, en el que se participa, sustancialmente que, sobre las 7 horas se produjo la fuga del detenido Mikel Zabaltza, cuando era conducido por fuerzas del Servicio de Información de la Guardia Civil con la finalidad de localizar un supuesto zulo, al parecer, existente en la zona de Endarlaza (Navarra).

En el referido télex se manifiesta que. «una vez en dicho lugar, tras agredir a uno de los componentes del grupo, se lanzó al río Bidasoa, dándose a la fuga».

Asimismo, se da cuenta del rastreo inmediato que siguió a esa acción, con resultado negativo, y se participa que se estaba produciendo un nuevo rastreo por una Sección del G. A. R.

Existe otro télex de la misma fecha, con iguales remitentes y destinatarios, por medio del cual se ruega la busca y captura del huido.

Mediante diligencia, se hace constar, de igual manera, lo siguiente:

— Se han cursado las comunicaciones precisas a las Comandancias del Cuerpo y Comisarías de las provincias limítrofes al objeto de la localización y captura del fugado.

— Se ordena la comunicación de la fuga y las medidas adoptadas en orden a la captura al Juzgado Central de Instrucción, al de Guardia de San Sebastián y a la Superioridad.

Y así, efectivamente, consta en la documentación de

referencia que, el mismo día 26 de noviembre, el Comandante Jefe del Servicio de Información de la 513 Comandancia comunica esta fuga al Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de Instrucción de Guardia de San Sebastián de manera más extensa, precisando las dificultades del terreno donde se produjo la misma y su proximidad con la frontera francesa y señalando que, comunicada la fuga a la Superioridad, por ésta se ha ordenado un rastreo a desarrollar por miembros de la 2.º Compañía del G. A. P.

11. Ese mismo día 26 de noviembre, el Comandante Jefe de Información de la 513 Comandancia oficia al Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de Guardia de San Sebastián solicitando la emisión de las órdenes oportunas a

los fines de que por el médico forense de dicho Juzgado sean reconocidos, en las dependencias del acuartelamiento de Intxaurrondo, los detenidos Manuel María Vizcay, Juan Ramón Arretxe, Víctor Manuel Mediavilla e Idoia Ayerbe.

Por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de los de San Sebastián, entonces de Guardia, se ordena, con fecha 27 de noviembre, la práctica de aquellos reconocimientos por el médico forense «sin la presencia de terceras personas».

Por diligencia se hace constar que sobre las 13,30 horas del mismo día 27 compareció en el Cuartel el citado médico forense, procediendo inmediatamente al reconocimiento de los cuatro detenidos en la forma ordenada por el Juez, «examen éste que se lleva a cabo sin emitir parte facultativo alguno» que conste, por tanto, en esta documentación.

12. Consta, también, por diligencia y en télex enviado a las Autoridades reiteradamente aludidas, que a las 19,15 horas del día 28 de noviembre «ha sido puesto en libertad Víctor Manuel Mediavilla» una vez que ha sido oído en manifestación en presencia de letrado de oficio». No se concreta, no obstante, el día y la hora de aquella declaración ni los mismos datos referentes a la designación del letrado.

Esta puesta en libertad es comunicada al Juzgado de Instrucción de Guardia.

La declaración íntegra se encuentra en la documentación referida.

13. Con fecha 28 de noviembre se solicita del Juzgado Central de Instrucción núm. 5 la prórroga de la detención de Idoia Ayerbe, Manuel Vizcay y Juan Ramón Arretxe, solicitud comunicada mediante télex a las Autoridades correspondientes.

El mismo día, el Juzgado Central concede la prórroga requerida por un plazo máximo de cinco días.

14. Con fecha 27 de noviembre, el Magistrado Juez Central de Instrucción núm. 5, ruega a la 513 Comandancia un informe detallado sobre las circunstancias concurrentes en la evasión de Mikel Zabaltza y expresivo de las medidas adoptadas al respecto. También requería que, a la mayor brevedad, se presentasen a informar a ese Juzgado dos de los guardias civiles intervinientes en el hecho.

Este informe, muy exhaustivo, es emitido el día 28 de noviembre y enviado a la Autoridad Judicial reclamante.

El día 29 se personan en el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 los dos Oficiales, «los cuales no pudieron ser recibidos por Su Señoría, debido al exceso de trabajo de éste».

Vuelven a comparecer el día 30, y «en presencia del

Ilmo. Sr. Magistrado-Juez y Fiscal son oídos en manifestación ».

15. A las 18,00 horas del día 28 salen de la Comandancia 513 los detenidos Idoia Ayerbe, Manuel Vizcay y Juan Ramón Arretxe con destino a la Unidad de Servicios Especiales de Madrid para ser puestos a disposición del Juzgado Central de Instrucción núm. 5.

Esta circunstancia es comunicada mediante télex a las Autoridades gubernativas y, por oficio de ese mismo día, al Juzgado de Guardia de San Sebastián.

16. El día 26 de noviembre, a la 1,45 horas, estos detenidos ingresan en los calabozos de la Unidad de Servicios Especiales de la Guardia Civil, en Madrid, comunicándolo, con esa misma fecha, al Juzgado Central de Instrucción de Madrid.

17. También el día 29 son reconocidos por el médico de guardia de la Dirección General de la Guardia Civil, a las 10,00 Idoia Ayerbe y Manuel Vizcay, y a las 10,15 Juan Ramón Arretxe, Los partes suscritos obran en esta documentación.

18. Mediante diligencia se hace constar, igualmente, que a las 15,00 horas del día 30 se presenta en las dependencias de la Guardia Civil el médico forense del Juzgado Central de Instrucción con el fin de reconocer a los tres detenidos, siendo ello efectuado «sin emitir parte alguno» (por lo que dichos partes no se encuentran unidos a la documentación de referencia).

19. Constan, también, las actuaciones practicadas en relación con la designación de letrado de oficio a estos tres detenidos.

En concreto, a las 10 del día 30 se designa letrado a Juan Ramón Arretxe; a las 11,30 a Idoia Ayerbe; a las 19,00 a Manuel Vizcay, y, a las 16,00 horas de ese mismo día se efectúa otra designación de un letrado de oficio diferente a Idoia Ayerbe, como consecuencia de haberse tenido que interrumpir su primera declaración para practicarse el correspondiente reconocimiento del médico forense.

20. Con posterioridad a la designación de los letrados de oficio se procede a tomar declaración, en su presencia, a los tres detenidos, individualmente.

La declaración de Idoia Ayerbe se practica el día 30 de noviembre, sin que conste la hora de su iniciación, Es interrumpida a las 15,00 horas, previa conformidad del Sr. Letrado, para que pueda practicarse el reconocimiento del médico forense y descansar aquélla.

A las 16,53 horas de ese mismo día, en presencia de nuevo Letrado, se continúa la declaración interrumpida.

La declaración de Manuel María Vizcay se inicia el mismo día 30 a las 21,06 horas y concluye a las 22,11 horas, realizándose íntegramente en presencia del Letrado.

La declaración de Juan Ramón Arretxe comienza a las 22,30 horas del día 30. sin que conste cuándo concluye, realizándose también, íntegramente, en presencia de Letrado.

Esta última declaración fue ampliada el día 2 de diciembre, comenzando a las 12,30 horas, sin que conste la hora de su conclusión, con la intervención de nuevo Letrado.

Todas estas declaraciones tienen, sustancialmente, por objeto confirmar la pertenencia de estas personas a ETA (m) y la realización, a su cargo, de supuestas actividades de colaboración con esta organización.

Ninguno de los detenidos a los que se toma declaración, en presencia de un letrado designado de oficio, manifiesta haber sufrido malos tratos, prácticas vejatorias o torturas, ni conocer que se hayan practicado en relación con otras personas.

No consta en el expediente, como es lógico, que en la declaración efectuada posteriormente ante el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 se haya ratificado en las mismas o por el contrario denunciado la práctica de hechos de esta naturaleza.

21. Se hace constar, también, mediante diligencia, que con fecha 19 de noviembre de 1985 se solicitó del Ilmo. Sr. Magistrado-Juez del Juzgado de Instrucción núm. 4 la intervención de un teléfono, que fue autorizada el 21 de noviembre por un plazo determinado.

22. El día 1 de diciembre, por la 513 Comandancia, se remite el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 un Acta de inspección ocular, un informe fotográfico y un croquis relativo al lugar en el que se produjo la fuga de Mikel Zabaltza, obrante todo ello en la documentación.

23. Se contienen también, en la documentación de referencia, las diligencias de detención y registro de Francisco y Aitor Zabaltza Gárate, practicadas, en la madrugada del día 26 de noviembre, por la Comandancia de la Guardia Civil de Navarra.

A estos detenidos, para los que se acuerda su incomunicación, se les informa de sus derechos y son puestos en libertad a las 13,45 horas del día 26, previo reconocimiento del médico forense del Juzgado de Instrucción de Guardia de Pamplona, sin haber comparecido en el lugar de la detención letrado de oficio.

24. Por último, se encuentran unidos a esta documentación los partes de asistencia facultativa de los tres detenidos, reiteradamente mencionados, efectuada en las dependencias de la Dirección General de la Guardia Civil de Madrid el día 3 de diciembre (a las 10,15 horas a Manuel Vizcay, a las 10,22 a Juan Ramón Arretxe y a las 10,30 a Idoia Ayerbe).

25. Estas diligencias concluyen el día 3 de diciembre, haciéndose entrega de las mismas y de los tres detenidos al Juzgado Central de Instrucción núm. 5 ese mismo día.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA APLICACION DE LA LEY ORGANICA 9/1984, DE 26 SE DICIEMBRE, EN RELACION CON EL SUPUESTO QUE HA MOTIVADO LA INFORMACION PRACTICADA

Una vez examinados, con el detenimiento debido, los antecedentes que han quedado expuestos, esta institución constitucional tiene el honor de someter a la consideración de V. E. los siguientes aspectos, que se refieren, propiamente, a la forma de aplicación general de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución:

1. Detenciones y registros practicados por la Autoridad gubernativa.

— Estas actuaciones se encuentran, fundamentalmente,

reguladas en los artículos 13, 15.1 y 16 de la Ley Orgánica 9/1984.

El primero de estos preceptos establece la posibilidad de que la Autoridad gubernativa, transcurrido el plazo de setenta y dos horas, solicite de la Autoridad judicial competente (Juzgado Central de Instrucción y Audiencia Nacional) la prórroga de la detención por un plazo máximo de otros siete días.

El artículo 15.1 permite a la Autoridad que haya decretado la detención ordenar la incomunicación por el tiempo que estime necesario mientras se completan las diligencias oportunas.

Por su parte, el artículo 16 referido posibilita que las detenciones y los registros domiciliarios se practiquen sin necesidad de previa autorización judicial, no obstante la obligación existente de comunicarlos, inmediatamente, al Juez competente.

— De los antecedentes expuestos merece destacarse que las detenciones practicadas por la Guardia Civil, en la madrugada del día 26 de noviembre, entre las 2,35 y las 4,45 horas, tuvieron su razón de ser en los datos obrantes en los Servicios de Información de este Cuerpo, en virtud de los cuales se relacionaba a los detenidos con algunas actividades de colaboración con la organización terrorista ETA (m).

Hay que señalar que, en los instantes inmediatamente posteriores a las detenciones, la Autoridad gubernativa solicita, mediante télex, del Ministerio del Interior la incomunicación de los detenidos (art. 15.1 de la Ley Orgánica 9/1984), siendo ésta acordada por el propio Ministro, que comunica este extremo a aquella Autoridad con carácter inmediato, en virtud de telegrama suscrito al efecto (a las 4,40 y a las 7,30 horas son recibidos estos telegramas en el Cuartel de Intxaurrondo).

La incomunicación acordada es notificada a los detenidos a las 8,00 horas de la mañana del día 26 de noviembre, firmando éstos dicha notificación, a excepción de Mikel Zabaltza.

La Autoridad gubernativa que practica estas detenciones y registros comunica, el mismo día 26, las referidas actuaciones tanto al Juez competente, según la Ley Orgánica 9/1984, como al Juez de Guardia de la localidad en cuya demarcación han sido practicados (art. 16 de la Ley Orgánica 9/1984), pudiendo ambos a partir de ese momento acordar la práctica de las medidas previstas en el artículo 14 de dicha Ley si lo considerasen oportuno.

La solicitud de prórroga de tres de aquellas detenciones es remitida al Juzgado Central de Instrucción dentro del plazo de setenta y dos horas, previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica, antes señalada. Así, esta solicitud se efectúa el día 28 de noviembre, y ese mismo día se concede por la Autoridad Judicial una prórroga de cinco días.

El traslado de estos detenidos a las dependencias de la Dirección General de la Guardia Civil, en Madrid, es también comunicado al Juzgado Central de Instrucción, así como al Juzgado de Guardia de San Sebastián,

2. Control judicial de la detención.

— Este control se encuentra fundamentalmente previsto

en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 9/1984, al disponer:

«Durante la detención, el Juez podrá en todo momento requerir información y conocer, personalmente o mediante delegación en el Juez de Instrucción del partido o demarcación donde se encuentre el detenido, la situación de éste, pudiendo el primero, en su caso, revocar la autorización de prolongación de la detención»

— En relación con el ejercicio de dichas facultades de control pueden destacarse los siguientes extremos:

a) Según acaba de exponerse, el mismo día en que se practican las detenciones y registros (madrugada del día 26), éstos son comunicados tanto al Juez del lugar o Juez natural como al Juzgado Central de Instrucción, que a partir de este momento tienen ya pleno conocimiento de la existencia de unos detenidos en régimen de incomunicación por aplicación de la legislación antiterrorista.

Esta práctica de doble comunicación, tanto a la Autoridad judicial del lugar como a la competente según la Ley Antiterrorista, la consideramos plenamente acorde con el espíritu del artículo 16, antes subrayado.

b) Si bien no han sido examinadas las actuaciones desarrolladas por el Juzgado Central de Instrucción, no consta a esta Institución que se haya utilizado, por dicho Juzgado, la facultad de delegación en el Juez de Instrucción del partido, prevista en el artículo 14.1.

Tampoco ha podido constatarse que la Autoridad judicial competente, según la Ley comentada, haya requerido información, ni conocido personalmente la situación de los detenidos.

Únicamente se ha tenido conocimiento de la existencia de un telegrama de fecha 27 de noviembre, en virtud del cual el Juzgado Central de Instrucción núm. 5 solicita de la 513 Comandancia información sobre la fuga de Mikel Zabaltza y requiere que sean presentados ante el mismo a informar dos guardias civiles intervinientes en el hecho.

e) Como consecuencia de una petición efectuada por la Autoridad gubernativa, de fecha 26 de noviembre, por el Juzgado de Instrucción de Guardia de los de San Sebastián, se ordena, el día 27, el reconocimiento, por médico forense, de los detenidos.

Este reconocimiento se practica, el mismo día 27, en la persona de todos aquéllos, a excepción de Mikel Zabaltza, oficialmente huído en ese momento.

d) El Juzgado Central de Instrucción concede la prórroga de las tres detenciones, solicitada por la Autoridad gubernativa, dentro del plazo previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/1984, y tiene conocimiento, a la vez que el Juez del lugar, del traslado de estos detenidos a la Dirección General de la Guardia Civil.

Por último, el control judicial durante el período de detención se ha concretado, de acuerdo con la documentación conocida, en la orden del Juzgado Central de Instrucción del reconocimiento por el médico forense de los detenidos, que se lleva a cabo, en la Dirección General de la Guardia Civil, el día 30 de noviembre.

3. Control ejercido por el Ministerio Fiscal.

— Se encuentra expresamente reconocido en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 9/1984, al contener este precepto la determinación de que «la previsión anterior se entiende sin perjuicio de las actuaciones judiciales pertinentes en caso de utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en esta Ley y de las competencias que en defensa de la legalidad corresponden al Ministerio Fiscal».

De igual manera, el artículo 124 de la Constitución, reproducido sustancialmente en el artículo 1.º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, configura como misión de esta Autoridad, entre otras, la de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados.

En este sentido, los artículos 3.º y 4.º de ese Estatuto enumeran las actuaciones que puede realizar el Ministerio Fiscal para el cumplimiento de su misión. Entre ellas destaca la descrita en el artículo 4.2, en virtud de la cual puede éste Ministerio visitar cualquier Centro de detención.

— No consta a esta Institución que, en el caso presente, el Ministerio Fiscal haya visitado, durante el período de detención, los Centros donde aquélla se ha desarrollado,

4. Asistencia letrada al detenido.

— De los artículos 17 de la Constitución, 15 de la Ley Orgánica 9/1984 y 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se desprende que los derechos que asisten al detenido, en régimen de incomunicación, por aplicación de la Ley Antiterrorista, son los siguientes:

Ser informado de forma inmediata y de modo que le sea comprensible de sus derechos, así como de las razones de su detención.

2.º Derecho a guardar silencio, no declarando si no quiere, y a no contestar alguna o algunas de las preguntas que le formulen o a manifestar que sólo declarará ante el Juez.

3.º Derecho a no declarar contra sí mismo.

4.º A que la detención se practique en la forma que menos perjudique al detenido o preso en su persona, reputación o patrimonio.

5.º A que la detención preventiva no dure más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, a ser puesto en libertad o a disposición de la Autoridad judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas, salvo que se solicite y conceda la prórroga prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/1984.

6.º Derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete, cuando se trate de extranjero que no comprenda o no hable el castellano.

7.º Derecho a ser reconocido por el médico forense o su sustituto legal, o por el de la institución en que se encuentre, o por cualquier otro dependiente del Estado o de otras Administraciones Públicas.

8.º Derecho a ser asistido por un letrado de oficio, cuya asistencia consistirá en:

a) Solicitar, en su caso, que se informe al detenido de sus derechos y que se proceda al reconocimiento médico antes

mencionado.

b) Solicitar de la Autoridad que hubiera practicado la diligencia en que el abogado haya intervenido, una vez terminada ésta, la declaración o exposición de los extremos que considere convenientes, así como la consignación en el Acta de cualquier incidente que haya tenido lugar durante su práctica.

No tiene derecho, sin embargo, a entrevistarse reservadamente con el letrado, al término de la práctica de las diligencias en que hubiere intervenido, ni a solicitar que la detención se comuniqué a algún familiar u otra persona.

De estos preceptos se desprende que la asistencia del letrado de oficio debe producirse desde el momento mismo de la detención, debiendo, por ello, la Autoridad gubernativa recabar del Colegio de Abogados correspondiente la designación del oportuno letrado de oficio, inmediatamente después de la llegada al Centro de detención, sin que pueda practicarse en ausencia de dicho letrado diligencia o interrogatorio alguno, sea una conversación informal o una declaración formal y expresa.

De igual manera, no puede olvidarse que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1, punto b), de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de Habeas Corpus, procede la iniciación del mismo en relación con las personas «privadas de libertad, a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las Leyes procesales garantizan a toda persona detenida».

— De los antecedentes que acaban de exponerse a V. E. y en relación con la asistencia letrada a los detenidos, en este caso, se desprenden los siguientes extremos:

a) A los tres detenidos, respecto de los cuales se solicitó la prórroga de su detención, se les designa abogado de oficio el día 30 de noviembre cuando se encontraban en las dependencias de la Dirección General de la Guardia Civil en Madrid, es decir, cuatro días después de la fecha de la detención, prestando declaración en su presencia.

No obstante, los mandos de la Guardia Civil entrevistados por esta Institución, manifestaron que, con anterioridad a dicha declaración, se había sostenido con aquellos «conversaciones informales», durante las cuales no estuvo presente letrado alguno.

b) A Víctor Manuel Mediavilla, que fue puesto en libertad a las 19,15 horas del día 28 de noviembre, se le toma declaración con asistencia de letrado de oficio.

e) A Mikel Zabaltza no le es designado, en ningún momento, letrado de oficio, a pesar de que permanece algunas horas, no concretadas, en el Cuartel de Intxaurrondo,

d) Debe, por último, destacarse que los detenidos firman la diligencia de información de sus derechos, en algunos casos, varias horas después de su llegada

al Cuartel y ello a pesar de la inmediatez que para la práctica de esta diligencia exige el artículo 520.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

5. Asistencia médica

— Se encuentra prevista en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo contenido ha sido reflejado en

el apartado anterior.

— En el caso que nos ocupa, se practicaron a los detenidos los siguientes reconocimientos médicos:

El día 27 de noviembre, un día después de la detención, fueron reconocidos todos ellos, a excepción de Mikel Zabaltza, por el médico forense del Juzgado de Instrucción de Guardia de San Sebastián.

El día 29 de noviembre, los tres detenidos que son conducidos a Madrid son reconocidos por el médico de guardia de la Dirección General de la Guardia Civil, y el día 30 de noviembre reciben la asistencia del médico forense del Juzgado Central de Instrucción.

Por último, el 3 de diciembre, día en que finalizó el período de detención de estas personas, fueron reconocidos, a su salida de las dependencias de la Guardia Civil, por el médico de la misma.

De lo expuesto se desprende que los cinco detenidos el día 26 de noviembre no fueron reconocidos al inicio del período de detención por el Servicio Médico del Cuartel de Intxaurrondo y que, por consiguiente, a Mikel Zabaltza no le fue practicado ningún reconocimiento médico.

Es necesario destacar la importancia de este reconocimiento médico previo, previsto en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que ha de practicarse en todos los supuestos. La urgencia del mismo, tanto al principio como al final de la detención, al amparo del núm. 2 de dicho precepto, inspira el ejercicio de todos los derechos que en el mismo se comprende, siendo, además, esa la práctica habitual en todos los centros de detención.

6. Existencia de Libro Registro de detenidos en el Cuartel de Intxaurrondo.

— Por esta Institución pudo constatarse la inexistencia de un Libro Registro, en el que se haga constar las entradas y salidas de los detenidos en dicho Cuartel, a pesar de que dichos libros existen en otras dependencias policiales, con carácter ordinario.

Parece conveniente, en este punto, reafirmar la conveniencia de la llevanza en esas dependencias de los libros antes referidos.

7. Prácticas desarrolladas durante el período de detención por la Autoridad gubernativa.

— Merece destacarse que a los detenidos, en aplicación de la legislación antiterrorista, según se deduce de la documentación anterior, y, en concreto, de las manifestaciones efectuadas a esta Institución por algunos mandos de la Guardia Civil, se les coloca en la cabeza una bolsa de plástico o «capucha», que según se alega tiene por finalidad que aquéllos no puedan reconocer a la fuerza actuante.

Esta institución considera que es razonable que se adopten medidas técnicas adecuadas para evitar que los funcionarios que han de intervenir en la práctica de los interrogatorios, sean identificados por personas que posteriormente con su información a terceros, puedan poner

en peligro la vida de estos agentes.

No obstante, por un debido respeto a la dignidad de la persona, reconocido en el artículo 10.1 de la Constitución, entendemos, que los procedimientos descritos deben cesar de inmediato y ser sustituidos por otros, acordes con la afirmación de aquella dignidad y el respeto a los derechos fundamentales proclamados en el texto constitucional.

Cuanto antecede se eleva al conocimiento de V. E., a los efectos que proceda y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 54 y 55.2 de la Constitución y en la comunicación de V. E. de 1 de marzo de 1985.

Saluda a V. E., atentamente,
Joaquín Ruiz-Giménez Cortés.—Defensor del Pueblo.
Madrid, 17 de diciembre de 1985.
Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados.

2. Recomendación dirigida a los Ministros de Justicia e Interior en relación con la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 2 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, respecto a ciudadanos residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Excmo. Sr.:

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica 7/1985, de 2 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en concreto, durante el año 1984 y primeros meses del presente, se han venido recibiendo en esta Institución constitucional diversos escritos de queja, firmados por ciudadanos residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo contenido reflejaba una situación de naturaleza unitaria.

I. En líneas generales, estas personas (Quejas núms. 10.209/1984, 21.396/1984, 2.602/1985, 3.815/1985, 4.700/1985, 5.058/1985, 5.818/1985, 6.373/1985, 6.682/1985, 6.951/1985 y 8.572/1985) participaban al Defensor que, no obstante haber nacido en esas ciudades o teniendo una residencia continuada en las mismas, en definitiva un arraigo en su estructura social, carecían de algunos derechos inherentes a la ciudadanía.

Traían a colación, en particular, la existencia de un documento atípico en nuestro Ordenamiento Jurídico, denominado «tarjeta de estadística», que tenía, entre otros fines, el de servir a un criterio organizativo y de clasificación, como único documento acreditativo de la personalidad, así como las dificultades que esta situación, en algunos casos, les originaba, a efectos del pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Así, se referían a limitaciones concretas del derecho al trabajo, a las trabas existentes para la libre circulación por el territorio nacional (por la existencia de un llamado «salvoconducto», a otorgar por la Autoridad gubernativa, para poder abandonar estas ciudades) y a la posibilidad de que aquella situación indeterminada diera lugar a una expulsión del territorio del Estado, con los perjuicios que esta medida pudiera originar, en algunos supuestos, en la estructura familiar.

Una vez promulgada la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, se vuelven a recibir quejas de personas residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla, aunque, ahora, se hace una

expresa referencia en las mismas a la nueva situación jurídica sobrevenida, con motivo de la posible aplicación de dicha norma.

Así, en la Queja núm. 15.199/1985, referida a la ciudad de Melilla, se pone de relieve que la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, no habría de tener una incidencia en los residentes y ciudadanos de esta Comunidad, por las peculiaridades y características que rodean a la población musulmana allí asentada.

Sin perjuicio de este pronunciamiento, en la aludida Queja se participa al Defensor del Pueblo la existencia de otras circunstancias o realidades que, de alguna manera, afectan a la situación o status de los miembros musulmanes de aquella Comunidad.

En este sentido, se nos ha puesto de manifiesto que, desde hace varios años, han venido siendo paralizados los expedientes de nacionalidad, formulados por aquellas personas que se consideraban con derecho a la misma; que por las Autoridades municipales de aquella población no se han facilitado certificados de empadronamiento o residencia, necesarios para completar estas solicitudes; que, incluso, persiste la existencia de las denominadas «tarjetas de estadística», con las limitaciones al ejercicio de los derechos constitucionales que este documento implica; que los Organismos competentes denegaban a estas personas, en algunos casos, los correspondientes permisos de trabajo, y, finalmente, se nos hacía constar la existencia de un numeroso grupo de personas, pertenecientes a la Comunidad musulmana, que carecían de todo tipo de documentación.

II. En relación con las cuestiones suscitadas por las indicadas Quejas, esta institución constitucional, además de los contactos directos mantenidos en el mes de junio del presente año con el Delegado del Gobierno en Melilla, directamente dirigidos a clarificar la situación de algunos residentes de esa ciudad, efectuó, en el mes de noviembre pasado, una investigación en la referida ciudad, en ejercicio de las previsiones recogidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, sobre comprobaciones in situ, manteniéndose conversaciones con las Autoridades gubernativas, así como con representantes de la Comunidad musulmana.

De todas estas iniciativas y comprobaciones, el Defensor del Pueblo ha venido a entender que el planteamiento del problema puede centrarse en estos momentos y en cuanto a sus elementos esenciales, desde un punto de vista técnico-jurídico, en los siguientes:

1. Promulgada la Ley de Extranjería, la Administración pretende la aplicación de su artículo 22 a una parte considerable de la población de origen musulmán.

Este artículo 22 dispone:

« 1. El extranjero que se presente en dependencias del Ministerio del Interior, manifestando que, por carecer de nacionalidad o por cualquier otra causa insuperable, no pueda ser documentado por las Autoridades de ningún país y que desea ser documentado en España, después de practicada la pertinente información, podrá excepcionalmente obtener en los términos que reglamentariamente se determinen, un documento identificativo que acredite su inscripción en las referidas dependencias y que le autorice a permanecer, por el

tiempo que se señale, o salir del territorio español. En todo caso se denegará la documentación solicitada, cuando el peticionario esté incurso en algunos de los supuestos a que se refiere el artículo 26.

2. Los extranjeros que hayan obtenido dicha inscripción podrán instar la concesión de permisos de trabajo, por el tiempo señalado, en las mismas condiciones que los demás extranjeros.

3. Los que deseen viajar al extranjero serán provistos de un título de viaje.

4. El régimen jurídico de los extranjeros residentes en España a que se refiere el presente Título, no sufrirá restricciones por aplicación del principio de reciprocidad.

5. Salvo lo previsto en los apartados anteriores, los extranjeros a que se refiere el presente Título estarán sometidos al régimen jurídico establecido con carácter general para los extranjeros en la presente Ley.»

En aplicación de este precepto, según información recibida de la Delegación del Gobierno en Melilla, se arbitra un procedimiento, a seguir por estos extranjeros que viven en la ciudad y no están provistos de pasaporte de su país o permiso de residencia español, que tiende a regularizar su situación en España.

En particular, según nota informativa de la Delegación del Gobierno, se otorga a este procedimiento el siguiente sentido:

«Con la consecución de la documentación prevista en la Ley, a la que podrán acceder todas las personas en posesión de Tarjeta Estadística y todas aquellas otras, en situación distinta, que demuestren un arraigo en esta ciudad, se consigue, en definitiva, regularizar la estancia del colectivo de musulmanes que residen en Ceuta y Melilla, de acuerdo con la legislación española, con pleno reconocimiento internacional de esta situación, desapareciendo la inquietud e incertidumbre de futuro que creaba la Tarjeta de Estadística. Quienes posean la nueva documentación, que no deberá renovarse hasta pasados cinco años, no sólo podrán establecerse y vivir con toda tranquilidad en esta ciudad, sino que podrán acceder a puestos de trabajo, beneficiarse de la Seguridad Social y cualquier otro derecho que posean los ciudadanos españoles, con los únicos requisitos legales que la vigente legislación establece. Asimismo, podrán circular libremente por todo el territorio nacional, como cualquier español, sin precisar de otro tipo de documentación.»

Según estas fuentes, independientemente de esta regularización, quienes crean que reúnen los requisitos establecidos en el Código Civil para acceder a la nacionalidad española, bien por haber nacido en la ciudad, o residir en ella los años previstos por la legislación, podrán solicitar dicha nacionalidad por el Ministerio de Justicia, siendo este trámite independiente y totalmente computable con la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio.

Finalmente, y en relación a este aspecto, se hace referencia al carácter excepcional e irrepetible del procedimiento, motivo por el cual aquellas personas que, acogiéndose a la situación citada, no regularicen su situación (a cuyo efecto se establece el plazo de hasta el 31 de enero próximo), deberán abandonar el territorio nacional y regresar

a su país, dictándose, en consecuencia, orden de expulsión.

2. No obstante, estas previsiones de las Autoridades gubernativas han encontrado cierta oposición por parte de numerosos miembros de la comunidad musulmana en Melilla.

Así, en términos generales, esta oposición se basa, fundamentalmente, en las siguientes argumentaciones:

a) La Ley 7/1985 no ha de tener una aplicación directa en los ciudadanos de Ceuta y Melilla en atención a la situación especial de parte de su población, de procedencia musulmana.

b) Ha de reconocerse la nacionalidad española, por el contrario, a esta población, en atención a las circunstancias de su nacimiento en la ciudad o por su residencia continuada, y, en definitiva, por el arraigo demostrado en la misma durante largos años.

En consecuencia, se entiende que la aplicación indiscriminada de la Ley supondría la consideración de extranjeros de una parte de aquella población, que podía tener derecho al reconocimiento de la nacionalidad.

e) Se mantiene, asimismo, que la aplicación de las previsiones de esta Ley les colocaría en una situación de inseguridad en cuanto a su posible permanencia en la ciudad, por la posible amenaza de expulsión que siempre pendería sobre ellos.

d) También, se considera que aceptar esta nueva documentación que les acredite simplemente y desde la fecha de expedición como extranjeros residentes podría suponer el no reconocimiento de los años de residencia de hecho anteriores a esta fecha, que pueden tener cierta relevancia a los fines de una posible adquisición de la nacionalidad española.

e) Tampoco tienen claro estos ciudadanos que la admisión del documento ofrecido por la Delegación del Gobierno no vaya a ser un obstáculo el día de mañana para la concesión futura de la nacionalidad, a quien pueda tener derecho a obtenerla.

En este clima de desconfianza hacia el anuncio oficial, incide la circunstancia de que los expedientes de nacionalidad iniciados por miembros de aquella Comunidad musulmana, según esta versión, se encuentran paralizados y sin un pronunciamiento desde hace largo tiempo, y, como antes se ha expresado, que en el Ayuntamiento no se expiden certificados de empadronamiento o residencia, que son elementos imprescindibles para solicitar aquélla.

III. Vistos los antecedentes que han quedado expuestos y la naturaleza de los problemas que han sido planteados ante esta institución, de los que se deduce que «el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados» (art. 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril) el Defensor del Pueblo estima necesario poner en conocimiento de V.E. las siguientes recomendaciones:

1. Es claro que las quejas manifestadas y el estado de opinión y preocupación latente entre la población musulmana de Ceuta, y especialmente de Melilla, se derivan del temor a los posibles efectos de una aplicación estricta y no matizada de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio.

Partiendo del supuesto de que dicha norma está vigente en nuestro ordenamiento jurídico y su aplicación en la

totalidad del territorio nacional no puede ser cuestionada, ello no ha de ser obstáculo igualmente para que se realice valorando adecuadamente las circunstancias específicas que concurren en la población musulmana de dichas ciudades, las cuales permiten detectar importantes matizaciones y variantes que aconsejan una aplicación ponderada de la misma.

En concreto, puede afirmarse que en las ciudades de Ceuta y Melilla convive desde hace muchos años una población heterogénea que abarca a personas que ostentan la nacionalidad española y otras que no la poseen en este momento, pero que no por ello se encuentran en muchas ocasiones menos vinculadas a España.

En relación con este último grupo de personas, ha de centrarse una especial atención a la hora de regularizar su situación jurídica de futuro, teniendo en cuenta para ello los siguientes supuestos globales:

a) Personas que pudieran ser nacionales de origen. Dentro de este grupo de personas pueden encontrarse aquellas que disponen en la actualidad del documento llamado «Tarjeta de Estadística», y otras que carecen de cualquier tipo de documento.

Pues bien, hay que considerar que dentro de estos dos supuestos, pueden encontrarse algunas personas, a las que la Ley Civil les otorga la nacionalidad española, originariamente, por el hecho de haber nacido de padre o madre español, o en territorio nacional, en determinadas circunstancias.

Es evidente que en estas ciudades de Ceuta y Melilla, por su carácter de parte integrante del territorio nacional, han de tener una aplicación efectiva todas las normas de nuestro Ordenamiento Jurídico y, entre ellas, la legislación correspondiente de Derecho Civil sobre nacionalidad.

En este sentido, hay que tener en cuenta el Código Civil de 1889, que incluyó la nacionalidad en el Título 1 de su Libro 1 (arts. 17 a 28), y las sucesivas modificaciones originadas por la Ley de 15 de julio de 1954, que reformó sus artículos 17 a 27; la Ley de 2 de marzo de 1975, sobre situación jurídica de la mujer casada; el Real Decreto ley de 16 de noviembre de 1978, sobre mayoría de edad, y la Ley 51/1982, de 13 de julio, de modificación de los artículos 17 a 26 del propio texto, que tiende a adaptar aquel Cuerpo legal a los preceptos constitucionales, así como tomar en consideración los posibles problemas de derecho transitorio que se pudieran plantear por esta sucesión de normas en el tiempo.

También, habría que aplicar la legislación de Registro Civil, integrada fundamentalmente por su Ley, de 8 de junio de 1957, así como su Reglamento, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, y valorar las sucesivas normas interpretativas sobre nacionalidad, emitidas por la Dirección General de los Registros, particularmente su Instrucción de 16 de mayo de 1983.

Sin ánimo de entrar en un análisis de la aplicación de estas normas, que requeriría un estudio detenido de cada puesto, basta indicar que se habrán de tomar en consideración las presunciones establecidas en la referida legislación sobre Registro Civil (así la contenida en el art. 68 de su Ley), así como utilizarse los medios específicos arbitrados para obtener la declaración de nacionalidad española (como el expediente gubernativo, con el valor de simple presunción,

previsto en el art. 96.2 de la Ley de Registro Civil, cuyos trámites están regulados en los arts. 335 a 340 de su Reglamento).

Por todo lo anterior, en estos casos, se trataría de que por los Organismos competentes de la Administración se arbitrasen los procedimientos oportunos para la debida clarificación de estas situaciones, ya reconocidas por Ley, con la intención de que surtiera plena eficacia práctica este reconocimiento de la nacionalidad, efectuándose en consecuencia las oportunas inscripciones en los Registros Civiles.

Esta clarificación podría exigir la elaboración de un censo abierto, así como una campaña de información adecuada sobre el particular.

Estas iniciativas, por otra parte, vendrían en definitiva, a reafirmar el principio reconocido en el artículo 11.2 de la Constitución, al expresar que:

«Ningún español de origen podrán ser privado de su nacionalidad.»

b) Personas que no teniendo la nacionalidad española han de obtener la documentación adecuada que acredite su identidad.

Habría, en segundo lugar, otras personas, con «Tarjeta de Estadística» o, incluso, sin documentación que, aunque no estuviera otorgada originariamente la nacionalidad española, sin embargo reunirían unas condiciones especiales de arraigo social en las ciudades aludidas, lo cual, en algunos casos, podría permitir solicitar del Estado la concesión de la nacionalidad (con arreglo a los criterios de la legislación civil y en particular la situación continuada de residencia).

Esta situación permite a su vez distinguir dos tipos de problemas:

1. De una parte y con carácter general ha de valorarse estas condiciones especiales de arraigo social e incluso en algunos supuestos comunidad de intereses con los demás miembros de la comunidad melillense, lo que llevaría a la conclusión de que el concepto de extranjeros, que hace relación a la condición de miembros pertenecientes a otra comunidad política, no es de fácil y rigurosa aplicación a estos supuestos y que, en consecuencia, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, viene a suponer, en cierto sentido, un marco reducido para la debida integración de la realidad social existente en aquellas poblaciones.

Efectivamente, el artículo 1.º de esta Ley parte del pronunciamiento de que se consideran extranjeros, a efectos de su aplicación, a todas aquellas personas que carezcan de nacionalidad española.

En consecuencia, los miembros de esta población, que no tuvieran reconocida por Ley su nacionalidad española, ha de entenderse que quedan bajo el ámbito de aplicación de esta norma, sin perjuicio de que, como antes se ha dicho, puedan instar la concesión por el Estado de la nacionalidad española, si se consideran con derecho a ello (adquisición derivativa).

No obstante, por las consideraciones anteriores, el cauce de documentación previsto para estos casos por la Ley Orgánica 7/1985, es decir, el artículo 22, habría de desarrollarse, en la previsión reglamentaria, a que se refiere la Disposición Final primera de la Ley, con ese sentido especial,

a que antes nos hemos referido y, en definitiva, con una clara intención de beneficiar a estas personas no documentadas debidamente, que, como sabemos, no entran dentro del concepto propio de extranjeros.

Este principio de interpretación del artículo 22 nos conduce a otorgar un carácter restrictivo al término «excepcionalmente», que se emplea en el mismo, y que se predica de la posible obtención del denominado «documento identificativo».

De igual manera, el expresado documento no habría de tener simplemente un carácter de identificador ni estadístico, sino que habría de tener una significación de documento de identidad, con carácter de título suficiente para el reconocimiento de los derechos y libertades que constitucionalmente pueda corresponder a su portador, superándose así, las antiguas limitaciones que establecía la «Tarjeta de Estadística» y habría de garantizar la permanencia de estas personas en su ciudad, quedando claro que su expedición no afecta en absoluto a los derechos que legítimamente puedan ejercitar quienes se consideren en la situación legal adecuada para solicitar la nacionalidad, en función de los años que ya hubieren residido en la ciudad.

La oportunidad de expedición de este documento específico de identidad viene avalada no sólo por una interpretación de la propia Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sino también porque el supuesto de base con el que se corresponde había sido contemplado ya por el legislador en los antecedentes normativos de dicha Ley.

Así, el Decreto 522/1974, de 14 de febrero, por el que se regulaba el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España, preveía, en su artículo 12, ciertas especialidades, en cuanto a la aplicación de sus preceptos, en atención a las circunstancias de «arraigo o aval suficiente en la Nación», haciendo mención expresa de las ciudades de Ceuta y Melilla.

En este sentido, su artículo 12 disponía:

«Los extranjeros que se hallen en el interior del país desprovistos de la debida documentación o con la documentación defectuosa o incompleta, salvo adecuada justificación, serán puestos a disposición del Director General de Seguridad en Madrid, de los Gobernadores Civiles en las demás provincias y de los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla para la resolución que proceda, pudiendo ser detenidos cuando no acrediten debidamente su personalidad y carezcan de arraigo o aval suficiente en la Nación.»

El artículo 23.1 de este Decreto, por otra parte, parecía contener análogas previsiones a las del artículo 22 de la Ley Orgánica 7/1985, si bien con alguna matización, al prever:

«Los extranjeros que, por cualquier causa insuperable carezcan de nacionalidad o no puedan ser documentados por las Autoridades propia, pueden también obtener excepcionalmente permisos de permanencia o autorizaciones de residencia en las condiciones establecidas para los demás.»

Y, el Decreto 1870/1968, de 27 de julio, por el que se regula el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los

extranjeros en España, contenía un Disposición Transitoria cuarta, que, literalmente, expresaba:

«Por el Ministro de Trabajo se dictarán las disposiciones precisas para el desarrollo del presente Decreto y las específicas para su aplicación en Ceuta y Melilla.»

También, debería valorarse, en sus justos términos que el mantenimiento de esta situación de hecho en las ciudades de Ceuta y Melilla, que han permanecido, en estos aspectos de status personal de parte de sus habitantes, sin una completa cobertura jurídica, tiene su razón de ser, no únicamente en una posible pasividad de los miembros de la población, sino también en la no adopción de las iniciativas procedentes por parte de los diversos órganos de la Administración Pública durante los últimos decenios, algunas de las cuales, como hemos visto, ya estaban previstas por la legislación anterior.

2. De otra parte, ha de tenerse en cuenta que algunos miembros de esta población, que se encuentran en esta situación de deficiente documentación, han solicitado la nacionalidad española, en virtud de residencia, estando mayoritariamente paralizada la tramitación y resolución de estos expedientes.

Es urgente, por tanto, la agilización de los expedientes ya instruidos, en los distintos Departamentos ministeriales con competencia específica en la materia, así como que por los mismos se preste la máxima colaboración para su completa sustanciación (así, se deberían facilitar, por parte de los Ayuntamientos, los correspondientes certificados de residencia), notificando a los interesados la resolución que al respecto se acuerde.

Precisamente y en aras de la resolución más integradora de estos expedientes, podría entenderse este concepto de residencia en su acepción real, sin que una interpretación estricta del artículo 22 del Código Civil, después de la reforma operada por la Ley de 13 de julio de 1982, que establece el requisito de la residencia legal a efectos de solicitar la nacionalidad española, pudiera venir a perjudicar a estos ciudadanos.

En este sentido, se podría argumentar que si bien no se trata, en estos casos, de una residencia completamente regularizada, por la conocida carencia de documentación adecuada, tampoco ha consistido su situación en una residencia ilegal, concepto contrario al anterior, por el consentimiento tácito de las Autoridades del Estado, a lo largo de muchos años; esta aparente discrepancia podría interpretarse a favor del reconocimiento de una mayor concesión de derechos o beneficios a los sujetos de la norma, en atención a las condiciones expuestas.

De igual manera, esta situación de residencia podría entenderse no necesariamente referida al momento en que la Administración, promulgada la Ley Orgánica 7/1985, reconoce su existencia, sino a aquella época histórica en que la residencia se ha originado.

Por otra parte, esta situación especial de arraigo habría de ser, también considerada, en el momento de aplicar, en su caso, el concepto jurídico indeterminado, del orden público, que, por otra parte, ha de ser entendido en cada momento histórico, conforme a las exigencias y necesidades superiores del Estado.

3. Por último y con carácter de generalidad, convendría considerar matizadamente, según los casos, la previsión contenida en el artículo 22, referente a que se ha de negar el acceso a esa documentación, cuando el peticionario esté incurso en algunos de los supuestos del artículo 26; no hay que olvidar que dentro de este artículo 26 se encuentran los supuestos de encontrarse ilegalmente en territorio español o no haber obtenido permiso de trabajo.

El núm. 2 del aludido artículo 22, referente a la concesión de permisos de trabajo, de igual manera, habría de desarrollarse reglamentariamente tomando en consideración las características especiales que concurren en esta población.

Finalmente, también habría de interpretarse según la realidad social a que nos hemos referido, la previsión del núm. 5 del propio artículo, sobre remisión de estos supuestos al régimen jurídico general sobre extranjeros.

e) Una vez clasificada y regularizada la situación de las personas que puedan ser situadas dentro de uno u otro grupo de los que han sido descritos, quedaría un tercer, en el que se incluiría a aquellas personas, que por carecer de aquel atributo de arraigo tendría, con propiedad, reconocida la condición de extranjeros.

En este apartado, además de los transeúntes, que, por las condiciones socioeconómicas de estas ciudades, provienen continuamente del Reino de Marruecos, se pueden incluir los sucesivos asentamientos de extranjeros en las poblaciones de Ceuta y Melilla, a los que habría de aplicarse la Ley 7/1985, de 1 de julio, en todas sus previsiones.

Las anteriores recomendaciones se ponen en conocimiento de V. E. en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución y en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, agradeciendo por anticipado el preceptivo informe de V. E. sobre los anteriores extremos que han quedado expuestos.

Asimismo, comunico a V. E. que la presente recomendación ha sido igualmente dirigida al Excmo. Sr. Ministro de Interior.

Saluda a V. E., atentamente,

Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado.—Defensor del Pueblo en funciones.

Madrid, 5 de diciembre de 1985.

Excmo. Sr. Ministro de Justicia.

Excmo. Sr. Ministro del Interior.

§ 3. Congreso de los Diputados.



CORTES GENERALES

§ 3

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Año 1986

III Legislatura

Núm. 2

DEFENSOR DEL PUEBLO

PRESIDENTE: DON ALFONSO LAZO DIAZ

Sesión celebrada el miércoles, 17 de septiembre de 1986

Orden del día:

— Estudio por la Comisión del Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1985.

Se abre la sesión a las diez y cinco minutos de la mañana.

El señor **PRESIDENTE**: Señores Diputados, como todos ustedes conocen, en el orden del día de esta sesión figura: «Estudio por la Comisión del Informe del Defensor del Pueblo, correspondiente al año 1985». Damos la bienvenida al señor Defensor del Pueblo, le agradecemos su presencia aquí, estamos dispuestos a escucharle atentamente y me voy a permitir recordarles a ustedes cómo se va a desarrollar la mecánica de esta sesión.

En primer lugar, hará un resumen del informe el señor Defensor del Pueblo. A continuación intervendrán los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios de menor a mayor, contestará el Defensor del Pueblo, habrá un pequeño descanso de cinco o diez minutos y, cuando se reanude la sesión, los señores Diputados que lo deseen, a título ya individual, podrán plantear preguntas muy escuetas y muy concretas sobre el informe a las que volverá a contestar el Defensor, y de esta manera la sesión termina.

Por tanto, tiene la palabra el señor Defensor del Pueblo para resumir su informe.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Ruiz-Giménez y Cortés): Señor Presidente, señoras y señores Diputados, soy yo, en nombre propio y en nombre de quienes colaboran conmigo en la institución del Defensor del Pueblo, quien debe agradecer. En primer lugar, a los grupos parlamentarios que constituyeron la anterior Comisión durante la precedente legislatura, que nos honraron con su voto el 28 de diciembre de 1982 y que nos reiteraron su confianza cuando comparecimos ante esta Comisión y luego ante el Pleno, para debatir los informes de 1983 y 1984. El agradecimiento se extiende ahora a aquellos Diputados que han permanecido en esta Comisión y a los nuevos. Confío en que la correspondencia muy clara, muy transparente y muy cordial que ya experimentamos a lo largo de estos cuatro años de nuestras actividades se prolongue durante lo que queda de mandato para quienes integramos la institución del Defensor del Pueblo. Es de lamentar que una serie de vicisitudes conectadas con la disolución anticipada de las Cortes, el verano, etcétera, haya dificultado que los señores Diputados hayan podido tener a tiempo o con suficiente margen el boletín ya impreso que contiene nuestro informe. La institución del Defensor lo presentó el día 2 de abril del presente año, pero, disueltas las Cortes, por parte de las mesas, se adopta el criterio, por razones explicables, de no imprimir nada en el «Boletín Oficial» mientras las Cortes estuvieran disueltas. Eso ha producido estas últimas dificultades para que ustedes tengan el informe.

Este informe es el tercero de la institución a 31 de diciembre de 1985. Subrayo que es el tercer informe, porque quiere decir que nuestra institución ha superado ya lo que en terminología universitaria llamamos la línea del Ecuador. Es decir, en este informe ya se recoge la experiencia de tres años, dos años y medio largos, diríamos, para ser más estrictos, puesto que es la mitad del período de nuestras actuaciones.

Mi propósito sería, para no cansar la atención de ustedes y dejar más margen luego para las preguntas, hacer un resumen de lo que ya en sí es un resumen. El informe no abarca en detalle, como es lógico, la totalidad del trabajo de la institución, máxime teniendo en cuenta que el número de quejas que siguen Alegando al Defensor es grande. En el año a que se contrae este informe fueron 16.940, en números redondos 17.000, pero teniendo en cuenta que los dos años precedentes habían sido de una sobrecarga muy anormal, en parte por la novedad de la institución y en parte por no conocer suficientemente nuestros conciudadanos cuáles son y cuáles no las facultades que tenemos, lo cierto es que en los dos primeros años se agolparon en nuestra institución más de 55.000 quejas: 30.600 el primer año y 24.500 el segundo. Y durante todo el año 1985 hemos hecho un esfuerzo para ponernos al día en las quejas de 1983 y 1984 y en un 83 por ciento de las quejas de 1985, cuando el informe quedó entregado en esta Cámara. Durante el año 1986, al mismo tiempo nos ocupábamos de las quejas pendientes y de las quejas nuevas, y éste es el momento en que hemos logrado ya completar el estudio y la tramitación de las quejas de 1985, quedando un pequeño remanente, aproximadamente de un 4,3 por ciento, en el que seguimos trabajando, pero que en el curso del trimestre que todavía tenemos por delante quedarán concluidos. Es decir, que aspiramos a que a 31 de

diciembre de 1986 estén liquidados los tres primeros años y una gran parte, la mayor posible, de las quejas de 1986.

No es, pues, fácil resumir esto en una breve intervención, pero me permito dividirla en tres puntos. El primero, hacer una rápida evaluación crítica del funcionamiento de la institución durante estos tres años y, sobre todo, durante el pasado año 1985.

El segundo punto, extraer de las doce áreas (doce áreas y una más por recursos de inconstitucionalidad) de nuestra división interna de trabajo aquellas cuestiones que nos han parecido más relevantes. Bien es verdad que, para nosotros, cualquier queja individual, por pequeña o elemental que parezca, nos obliga a tratarla con la máxima atención, porque sabemos que la persona que acude a la institución, pensando que uno de sus derechos básicos ha quedado infringido por una actuación administrativa, para ella su problema es todo el problema y, por consiguiente, nos damos cuenta de que no podemos considerar que hay quejas pequeñas. Pero es evidente que hay quejas que forman parte de un colectivo de quejas y, además, que hay algunas que por su alcance, por su importancia, deben ser especialmente atendidas por la institución del Defensor del Pueblo y, sobre todo, expuestas a las Cortes. No olvidemos que la institución del Defensor del Pueblo no es una institución con poderes coercitivos. No tiene poderes en el sentido habitual de la palabra, sino que tiene una función suasoria y esta función suasoria necesita un respaldo de las Cortes, empezando por las Comisiones «ad hoc» del Congreso y del Senado, que son las que con su impulso y con su ratificación posterior a nuestros informes nos permiten seguir adelante una tarea, no siempre fácil, de investigación, de supervisión de las actividades administrativas. Extraeremos, pues, algunos de los puntos principales, sin perjuicio de que SS. SS. puedan luego hacer las preguntas que estimen pertinentes.

Y, finalmente, el tercer punto, aunque éste va mucho más brevemente, las perspectivas que, a la altura de septiembre de 1986, vemos como más apremiantes para los meses sucesivos.

El primer punto, es decir, el de una cierta evaluación crítica de conjunto, he tratado de hacerlo en el preámbulo que tienen ustedes en el texto impreso. Por consiguiente, voy simplemente a recordarles los aspectos principales. En primer término, lo que se refiere a la índole misma y al modo de actuación de la institución del Defensor del Pueblo en relación con los ciudadanos, por un lado, y la Administración pública, por otro. Estamos va cansados de repetir que nuestra Institución es una institución de comunicación; es una institución de diálogo, de un diálogo bifronte, por un lado, con los españoles si los extranjeros que acuden a nosotros y, por otro, con los órganos y servicios públicos, los funcionarios en este primer punto que se refiere más al instrumento —luego veremos el aspecto de sus finalidades y de sus objetivos básicos—, he de decir que a lo largo de estos tres años ha mejorado nuestra forma de contacto con los ciudadanos. La masificación de las quejas hacía muy difícil tres objetivos que para nosotros eran muy básicos y que, poco a poco, a lo largo de estos tres años han mejorado aunque no se ha logrado todavía el nivel de perfeccionamiento que nosotros quisiéramos.

En primer lugar, la inmediatez del diálogo. Hasta ahora, ante el volumen enorme de quejas lo fundamental ha sido la correspondencia escrita, sin formalismo alguno, unas cartas que especifiquen perfectamente quién es la persona que acude a nosotros y los datos. Sin embargo, a lo largo de estos tres años, sobre todo del último, hemos logrado avanzar en la intermediación en el sentido de que nuestros asesores, nuestros colaboradores han tenido muchos más contactos, no solamente escritos sino incluso también verbales, con los administrados que han acudido a nosotros. Más de 5.000 visitas se han producido en nuestra oficina de acogida. En ello hemos participado todos porque algunas visitas han ido a las respectivas áreas, incluso al Defensor, cuando creían que debían de exponer sus quejas más directamente. Pero nosotros quisiéramos ampliar eso y a medida que va reduciéndose el número de quejas, sobre todo de quejas que no corresponden a la institución, vamos intensificando este contacto directo. El segundo requisito sería el de la celeridad, que está muy ligado al primero. Es verdad que hemos tardado y todavía tardamos en contestar definitivamente a una queja, porque nuestra contestación definitiva está ligada, cuando la queja pertenece a nuestra verdadera competencia, a la rapidez con que los órganos de la Administración nos contesten. En principio, los órganos de la Administración tienen que contestar en un plazo de quince días a nuestra petición de informe, que podemos prolongar hasta treinta, pero, en honor a la verdad esos plazos se han visto desbordados muchas veces. Ello nos ha obligado a reiterar requerimientos a la Administración, a sus órganos más morosos y, a veces, incluso tener que llegar a lo que llamamos —porque lo dice así nuestra Ley— recordatorio de deberes legales. Evidentemente, ésa es una posición incómoda, pero es un cumplimiento de nuestro deber, para aquellos funcionarios que reciben —a veces, también autoridades— un recordatorio de deberes legales. No obstante, creo que hemos acertado plazos, es decir, que se va avanzando en la celeridad. Nuestro propósito, nuestra meta, sería que desde que llega una queja a la institución del Defensor hasta que se le dé una respuesta, después de haber pasado por el trámite de nuestros contactos con la Administración, no se sobrepasaran los dos meses. Todavía no hemos llegado ciertamente a ese modelo de actuación.

Y, en tercer lugar, que ese contacto sea eficaz. Naturalmente, la eficacia no depende sólo de nosotros; depende de que la Administración pública considere que es fundada o no la queja del reclamante y que nosotros hayamos tenido el acierto de exponerle argumentos a la Administración para resolverla. En este punto también creo que podemos estar satisfechos de que hemos podido resolver un número importante de quejas gracias a la comprensión y a la reacción de la Administración pública cuando se ha convencido de que efectivamente había una infracción administrativa. Esto en lo que se refiere al contacto con los ciudadanos. El contacto con los órganos de la Administración Pública ha mejorado también. Ha mejorado porque, incluso, hemos puesto en marcha y hemos intensificado a lo largo de 1985 las inspecciones «in situ», es decir, la posibilidad de trasladarnos a la oficina afectada por una queja, pedir toda la documentación necesaria—nada se nos puede negar— y sobre esa base actuar nosotros más

fructíferamente. Hemos encontrado algunas resistencias, pero hay que decir que son excepción a la regla. En general, los contactos se han desarrollado en términos correctos, a veces incluso amables, y cuando ha habido una fricción hemos hecho lo posible por superarla. Nuestra filosofía ha sido, si cabe hablar así, no actuar inquisitorialmente, aunque sabemos que tenemos una función inspectora, supervisora, de control; no actúa inquisitorialmente, sino lograr el contacto más humano posible también con los funcionarios, entre otras razones porque la experiencia de estos tres años nos dice que no son resistencias malévolas de los funcionarios. Hay algún funcionario o algún departamento que es más impermeable a la intervención del Defensor del Pueblo y, si se quiere y se me permite, que toma menos en serio la institución del Defensor del Pueblo, que le parece un aparato decorativo incluido en la Constitución de 1978, que comparece una vez al año ante las Cortes Generales, pero que de ahí no pasa. Eso no es así, pero evidentemente hay algunos que tienden a ello. Hay algunos que han llegado a tener posiciones de mayor resistencia que nos han hecho recordarles que, según el artículo 25 de nuestra Ley Orgánica, podemos señalarle al Fiscal General del Estado una actitud de desobediencia a la institución del Defensor, como podemos también solicitar que se inicien expedientes disciplinarios.

¿Ha mejorado la situación? Sí, ha mejorado, pero no se ha resuelto todo y en nuestro informe encontrarán ustedes algunas huellas —porque nuestro deber es ser transparentes especialmente con SS.SS.— de esas resistencias. Esto en cuanto al funcionamiento formal, a la institución como instrumento de acción supervisora.

En cuanto a las finalidades y contenido de la misión, señalo estos tres sucesivos pasos en nuestra acción supervisora. En primer lugar, la legalidad del funcionamiento de la Administración. Algunos piensan que a la institución del Defensor del Pueblo, según una interpretación muy literalista del artículo 54 de la Constitución, sólo le incumben las gruesas infracciones constitucionales de los derechos fundamentales. No obstante, se olvida que el artículo 9.º de la Ley Orgánica por la que nos regimos, de 6 de abril de 1981, señala que tenemos la obligación de vigilar el funcionamiento de todas las actividades administrativas para que se cumpla por la Administración lo que señala el artículo 103 de la Constitución, es decir, que actúe con objetividad en defensa de los intereses generales y de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho. Es decir, que en un primer plano la institución del Defensor, cuando recibe quejas —y son la mayoría de las quejas— sobre funcionamientos incorrectos, lentitudes, demoras, silencios de la Administración pública, tiene obligación de intervenir. En el trasfondo hay también una infracción del Derecho constitucional, pero en todo caso, con arreglo a nuestra Ley Orgánica, la actuación meramente de aplicación de las normas jurídicas, incluso del ordenamiento jurídico ordinario contencioso-administrativo respecto a las leyes de procedimiento, etcétera, la tenemos que vigilar. Y ahí sí hemos podido detectar a lo largo de estos tres años cinco aspectos que, precisamente porque son muy generales y abarcan a casi todas las áreas de la

Administración pública, tanto central como comunitaria y local, vale la pena recoger desde ahora.

Primero, una falta de información suficiente por parte de los órganos de la Administración a los ciudadanos. Muchas de las quejas hubieran podido no generarse si el ciudadano, el administrado, hubiera sido informado suficientemente de sus derechos e incluso de los recursos que contra una resolución administrativa pueden utilizarse. Se dirá que generalmente es un deber, porque está así en la ley, exponer a los ciudadanos cuáles son los recursos, pero teniendo en cuenta que el nivel de cultura de la mayor parte de nuestros reclamantes es muy bajo, es un nivel de cultura elemental, realmente sería muy importante una mayor información, que hubiera unas oficinas de información más eficaces en cada uno de los órganos administrativos.

En segundo lugar, lentitudes que realmente exceden de lo razonable en el trámite de los expedientes y la resolución de los recursos.

En tercer lugar, silencio administrativo, abuso del silencio administrativo. Lo estamos denunciando desde el primero de nuestros informes. Una cosa es que el silencio administrativo esté previsto en nuestras leyes de procedimiento administrativo y en la Ley de lo Contencioso como garantía al ciudadano para que, en caso de no ser contestado, pueda considerarse que hay una desestimación tácita y acudir a la vía contencioso-administrativa, y otra cosa es que haya determinados órganos que utilizan el silencio administrativo como una manera de no responder, de dejar la cuestión abierta y que sean los tribunales los que resuelvan, cosa que evidentemente es grave. A esto también se ligan muchas veces defectos en las notificaciones.

Hay otras dos cosas a nuestro entender especialmente graves: una resistencia, detectada en algunos organismos que hemos señalado, a asumir los criterios jurisprudenciales cuando ya se ha consolidado suficientemente una doctrina legal. Pienso, por ejemplo, en las sentencias de la Magistratura de Trabajo y, sobre todo, en las del Tribunal Central de Trabajo o en sentencias de órganos de la Administración de justicia ordinaria, el Tribunal Supremo, etcétera. Cuando ya se ha interpretado jurisprudencialmente una determinada norma en un sentido, el que luego los órganos administrativos sigan resolviendo las reclamaciones de análogas cuestiones con arreglo al criterio que ya la jurisdicción ha señalado como erróneo es grave. Naturalmente que dicen que está en la Ley de Procedimiento que la sentencia de uno de estos organismos obliga o vincula a las partes, pero ciertamente esto produce un daño grave cuando ya se ha señalado reiteradamente una doctrina legal a los reclamantes que acuden a la Administración. En este punto lo que nosotros hemos pedido —y ha habido una cierta respuesta favorable— es que la Administración pública asuma esos criterios jurisprudenciales y, por tanto, evite que tengan que ir a la acción judicial muchos de los reclamantes. Esto pasa sobre todo en el Tribunal Central de Trabajo y explica en gran medida la enorme congestión de asuntos que hay en este momento en dicho Tribunal.

Por último, obstáculos para el cumplimiento de sentencias condenatorias a la Administración. La Administración suele ser renuente —todas las administraciones, y las locales quizás más— al cumplimiento

de sentencias que condenan o que obligan a indemnizaciones, etcétera. La masa principal de nuestras actuaciones gira en torno a este control de legalidad y luego, naturalmente, al cumplimiento de las normas ya más sustantivas que se refieren a los derechos de los ciudadanos. El segundo es lo que llamamos la supervisión de la legitimidad constitucionalizada, es decir, de aquellos derechos fundamentales que están reconocidos como tales en la Constitución. Puedo decir —y no voy naturalmente a pasarles revista— que casi todos los artículos del Título I de la Constitución sobre los derechos fundamentales han sido tocados por algunas de las quejas que nos han llegado. Los derechos cívicos y políticos menos; es decir, el número de quejas recibidas por la Administración en todo lo que se refiere a libertades públicas es mucho menor que el número de quejas sobre los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Pero también hay en algunos casos quejas sobre infracción de libertades públicas o de garantías en la detención o en los procedimientos judiciales. Estas quejas afectan fundamentalmente el área del Ministerio del Interior, al área de Justicia y a alguna otra, pero eso está, repito, muy especificado en las páginas del informe y luego, si acaso, volveremos rápidamente sobre ello. En cambio, la mayor parte de las quejas sobre derechos fundamentales son los derechos económicos, sociales y culturales; es decir, los derechos que se tipifican en el Capítulo III del Título I de nuestra Constitución. Y se explica porque efectivamente son aquellos derechos fundamentales que no tienen una protección jurisdiccional suficiente. Entonces es lógico que sean estas quejas las que más lleguen al defensor del Pueblo.

Una de las justificaciones históricas del «Ombudsman» y del Defensor del Pueblo es precisamente completar el sistema tutelar de los derechos fundamentales. Y cuando hay tantos derechos de carácter económico, social y cultural que están reconocidos en la Constitución, pero que no se viven, efectivamente, por los ciudadanos (pienso en el derecho al empleo, pienso en derechos relacionados con el medio ambiente, pienso en derechos de los minusválidos, etcétera), cuando no están suficientemente protegidos por normas invocables ante la jurisdicción, ante la Administración de Justicia, es lógico que acudan al Defensor del Pueblo; y eso representa la masa más importante de nuestras actuaciones a lo largo de estos tres años. Tengo que decir que también el principio de igualdad ante la ley del artículo 14 se invoca mucho principalmente por funcionarios; también se invoca en relación con la igualdad de trato o la no discriminación de hombre y mujer en materias de trabajo, etcétera. Es decir, que todos estos artículos entran en juego y, evidentemente, ellos constituyen nuestro motivo principal de existencia, según el artículo 54 de la Constitución.

Y queda, por último —les decía en el preámbulo— las perspectivas de lo que llamaríamos la legitimidad avanzada; es decir, la idea del preámbulo de que España prevé una sociedad democrática avanzada, entendiendo por avanzada aquella donde se cumplan en mayor plenitud los valores básicos de nuestro ordenamiento jurídico, el valor de la libertad, de la igualdad, de la justicia, de la solidaridad, etcétera.

Este resumen global nos dice que la institución del Defensor del Pueblo, a lo largo de estos tres años, ha

demostrado que la existencia de la misma estaba justificada, que los constituyentes y después las Cortes que aprobaron la ley orgánica dieron un paso que está en la línea de todos los Estados democráticos pluralistas de Europa y que la institución puede realizar una labor importante, con muchos defectos todavía, ciertamente, pero de lo que se trata es de ir perfeccionándola.

Quiero decir una última palabra, en este punto, de agradecimiento a los tres (dos y ahora uno, muy reciente) Defensores del Pueblo de ámbito autonómico. Realmente, nuestras relaciones han sido excelentes con el «Sindic de Greuges», de Cataluña, con el cual hemos llegado a acuerdos de colaboración muy fluidos, con el Defensor del Pueblo de Andalucía y, más recientemente, con el Diputado de Común de Canarias, don Luis Cobiella. Con los tres estamos en una relación que demuestra que, con buena voluntad y con espíritu de equidad, se puede engranar perfectamente una institución de ámbito territorial total, como es la del Defensor del Pueblo, con tres instituciones autonómicas. Y, además, esto con dos grandes ventajas, no sólo que deriva hacia esas instituciones autonómicas una parte, no muy grande, pero sí una parte suficiente de las quejas, sino también —que es lo más importante— que acerca la institución a las bases populares. Nuestra institución tiene que estar muy en contacto con las gentes que reclaman y, evidentemente, esos tres puntos de apoyo autonómico lo facilitan.

Pasaríamos ahora a señalar en grandes líneas cuáles son las principales cuestiones que el análisis y tramitación de las quejas nos ha revelado a lo largo de estos años y, sobre todo, las que se refieren a 1985. Las enumero sin perjuicio de que SS.SS. puedan preguntarme después sobre el carácter y el contenido de estas quejas.

En primer lugar, en lo que se refiere al área de Presidencia, es decir, el área de la función pública en general, las principales quejas recibidas son, como ya he indicado, sobre un excesivo formalismo de las respuestas administrativas, respecto a nosotros, a las peticiones de información. Realmente, a veces les cuesta darnos una información suficientemente convincente para que nosotros, a nuestra vez, convenzamos al reclamante sobre si tiene o no tiene razón. En segundo lugar, ya lo he dicho, hay muy escasas veces flexibilidad por parte de los órganos de la Administración para cambiar de criterio cuando ya ha habido unas disposiciones o unas resoluciones jurisprudenciales. Y, finalmente, la falta de unificación.

Pero, yendo al fondo de las quejas de los funcionarios, hay una constante, que es la mejora de la cuantía de las pensiones. Se nos quejan continuamente de que las pensiones de jubilación son escasas, etcétera. Y a lo largo de 1985 tuvimos también la resaca de las quejas por la jubilación anticipada sin una compensación o una indemnización económica del tiempo perdido.

Hay una cuestión sobre la que sí quiero llamar la atención de SS.SS., y es la de que constantemente, desde el primer día, hemos pedido que se suprima el Estatuto de clases pasivas de 1926, que sigue vigente para una parte de nuestros conciudadanos (viudas, etcétera), en condiciones de discriminación grave respecto a las situaciones ulteriores, a otros sistemas, a otros regímenes de clases pasivas. Nos parece que esto es importante.

En el área del Ministerio de Asuntos Exteriores, una cuestión que interesó a esta Comisión y que fue objeto de una reunión especial con ella, fue la de la protección de los españoles presos en cárceles extranjeras. En ese punto he de decir que ha hecho un gran esfuerzo el Ministerio de Asuntos Exteriores, Servicio Consular, para una atención más constante a nuestros presos en el extranjero. La mayor parte de los presos, sobre todo en los países de oriente, en Tailandia, etcétera, son por cuestiones de drogas, pero eso no quiere decir nada respecto a la situación penitenciaria. Sobre ese punto hicimos gestiones cerca del Ministerio de Asuntos Exteriores y eso ha mejorado, aunque convendría ayudar a dicho Ministerio con más medios para esa atención hasta que se pueda poner en práctica el convenio, ratificado ya por estas Cortes, de intercambio de presos entre países distintos. Cuestión difícil, incluso económicamente, porque trasladar a un preso, según los cálculos que se han hecho, supone varios cientos de miles de pesetas. De modo que no es fácil la solución práctica, pero, evidentemente, resolvería ya el tema de atender mejor a los presos españoles, como a los extranjeros presos en España.

Ministerio de Defensa y de Interior. Son dos Ministerios especialmente delicados y nosotros los hemos tratado con prudencia, pero al mismo tiempo también con la fidelidad al deber que nos está confiado. En materia de Defensa —lo hemos dicho en anteriores informes y hemos de repetirlo respecto a 1985— hemos logrado un diálogo, una comunicación con Defensa realmente importante. Había tres cuestiones que nos preocupaban mucho: la extensión de la Seguridad Social a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los soldados que prestan su servicio militar. Como es sabido, eso se ha resuelto en principio, es decir, se ha tomado ya la resolución de que se incorporen al sistema de la Seguridad Social los jóvenes que hacen el servicio militar.

La segunda cuestión sería es el número elevado, desproporcionado, de accidentes mortales entre los jóvenes que prestan servicio militar. La mayor parte son accidentes de tráfico, los accidentes de los permisos de fin de semana en horas muy apretadas que obligan a los muchachos a ir a velocidades y, a veces, en vehículos inadecuados. Hay un número demasiado elevado de accidentes, además de los causados por impericia en el manejo de armas de fuego. Y, luego, los suicidios. De esto tienen ustedes noticias por la prensa; a nosotros nos llegan también por reclamaciones de los familiares de los jóvenes que se suicidan. Naturalmente, esto puede estar ligado a un proceso de depresión, etcétera, pero hemos intervenido y siempre hemos logrado una información suficiente de cómo ha ocurrido el accidente, cuáles han sido las causas del mismo y qué medidas se han tomado sobre ello. Voy saltando algunas cuestiones, porque ya el tiempo se me echa encima.

En cuanto a otras materias de Defensa, nos agrada poder decir que a lo largo de 1985 se obtuvo la imprescriptibilidad de los beneficios de la amnistía. Es decir, ustedes saben que por una ley se han declarado imprescriptibles los plazos para solicitar la aplicación de la amnistía, y esto se ha hecho también para la Ley especial 37/1984, de los militares, fuerzas de seguridad y carabineros de la República. Esto supone dar facilidades para que puedan seguir pidiéndolo los que no lo pidieron en su tiempo. Se consiguió que haya

recurso contra los expedientes disciplinarios militares y la presencia de letrado en expedientes militares.

Me parece que todos estos son aspectos que indican que, efectivamente, en el área de Defensa ha habido una comunicación, una gran transparencia y una ayuda importante.

En Interior, la parte que se refiere a cuestiones de tráfico, a garantizar mejor al ciudadano la prueba de que efectivamente cometió una infracción de tráfico, que sea escuchado, etcétera, tiene menos importancia. También el que no tengan que pagar tasas especiales los mayores de setenta años por la renovación de su carnet de conducir cada año; algunas cosas que son interesantes, aunque no del mismo volumen, repito.

Lo más importante, no cuantitativamente, pero sí cualitativamente, son las denuncias de malos tratos o torturas en establecimientos de las Fuerzas de Seguridad del Estado, de la Guardia Civil y de la Policía. Son cuantitativamente pocas; es decir, en la prensa se leen, pero, que hayan llegado a la institución del Defensor del Pueblo, son muy reducidos los casos en que o la persona afectada, o sus familiares o sus abogados nos hayan hecho llegar una queja con base testimonial suficiente. Esto es ciertamente así.

Naturalmente que para nosotros es importante, y lo vigilamos. Desde el momento en que recibimos una queja en ese sentido enviamos la comunicación pertinente al Fiscal General del Estado, por una parte, y al Ministerio del Interior, por otra. Así lo hemos hecho en el año 1985, en tres o cuatro casos especialmente graves, en uno de ellos, el conocido caso de la muerte de Mikel Zabalza así lo hicimos.

Nosotros cumplimos el deber que teníamos de vigilar la Ley antiterrorista (contra la que no recurrió el Defensor del Pueblo por razones que entiendo que no es necesario extenderse en ellas, pero que estimamos que eran suficientes) e inmediatamente recabamos de esta Cámara—y el entonces Presidente de ella nos autorizó con una comunicación muy explícita— la cooperación en el control parlamentario de la aplicación de la Ley antiterrorista. Recuerden ustedes que el artículo 55 de la Constitución, que es la base en que se apoya esta Ley excepcional, exige una doble condición, que es la intervención judicial y el control parlamentario. Por lo menos, el control parlamentario la institución del Defensor lo ha procurado realizar.

El Capítulo de Justicia nos llevaría lejos porque en 1985 representa el número uno de quejas recibidas en la institución del Defensor del Pueblo. En los dos primeros años, 1983 y 1984, fueron las cuestiones de Seguridad Social, pero ya en este año 1985 han quedado superados por las cuestiones de Administración de Justicia.

Aquí incluimos, ciertamente, para que no haya en este aspecto una deformación, todo lo que se refiere al funcionamiento propiamente de los jueces y tribunales y a la situación penitenciaria, la situación en las cárceles, incluso a las peticiones de indultos y aplicación del plan de rehabilitación social, que es lo que más abunda.

En este aspecto nos tropezamos con una limitación de nuestra Ley Orgánica: que no podemos inspeccionar directamente los juzgados y tribunales. Es obvio que jamás, ni el «Ombudsman» español ni ninguno —salvo el sueco, que tiene algunas características especiales—, puede entrar

en la función específica de juzgar, la sustantiva de juzgar, porque eso es absolutamente de la independencia del Poder judicial; pero sí, al menos, el ritmo procesal, es decir, el cumplimiento de los plazos, etcétera, y de ahí vienen las principales quejas que nos llegan: dilaciones grandísimas en la tramitación, sobre todo de procedimientos penales y también de procedimientos laborales, y ambos afectan mucho a los ciudadanos. Nosotros ahí no podemos tener una intervención directa sino a través de la Fiscalía General del Estado y del Consejo General del Poder Judicial, como SS. SS. saben, porque lo hemos expuesto varias veces.

He de decir que durante 1985 nuestras relaciones con la Fiscalía General del Estado se flexibilizaron, se hicieron más fluidas y más cordiales. Nosotros tuvimos que denunciar aquí en el año 1984 una situación seria casi de conflicto institucional con la Fiscalía General, pero eso durante 1985 se superó, se atenuó grandemente.

Y permítanme ustedes que tenga un recuerdo de agradecimiento para la persona del Fiscal General don Luis Antonio Burón Barba, porque, gracias a su comprensión, durante 1985 mejoraron mucho nuestras relaciones, y ahora que ha cesado en el cargo me es más fácil hacerle este elogio desinteresado.

Esperemos que continúe esta línea y que podamos, con la cooperación del Consejo General del Poder Judicial, mejorar el ritmo en la Administración de Justicia; no sólo que se garantice su independencia, sino que también se aumente su eficacia, y eso es muy importante.

Tendría que decir algo más en detalle sobre el Tribunal Central de Trabajo, pero visto que ya, según la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, desaparece y pasan las apelaciones en materia de jurisdicción laboral a las audiencias, confiemos en que ese atasco de más de 50.000 apelaciones congestionando el Tribunal Central de Trabajo se resuelva. Hemos hecho gestiones con el Consejo General y algo se ha mejorado; han enviado allí algunos refuerzos para que eso se resuelva.

Sobre la situación penitenciaria habría mucho que hablar. Nosotros lo que si hacemos es insistir constantemente ante el Ministerio de Justicia en la posibilidad de mejorar la situación cuantitativa de masificación que hace imposible el tratamiento humano rehabilitador de los presos en las prisiones.

Nosotros sabemos el esfuerzo que ha hecho el Ministerio de Justicia para concluir algunas de las cárceles que estaban ya iniciadas y por comenzar otras, pero aquí detectamos una insolidaridad grave por parte de muchos municipios que ponen dificultades para la instalación —el caso más clásico es el de la cárcel Modelo de Barcelona—, para la admisión o para dar licencia para que se construya una cárcel en su circunscripción.

Los asuntos económicos los elimino porque ya el tiempo concluye, me refiero a cuestiones con Hacienda. Hemos hecho, sí, todo lo que hemos podido para que Hacienda active la aplicación de la Ley 37/1984, de los militares de la República, que es una Ley que estimaron insuficiente algunos de los cuerpos afectados, pero que fue un paso importante. Lo que ocurre es que la tramitación de los expedientes —son casi 60.000 los presentados en

Hacienda— es lenta, dificultosa, y hemos hecho gestiones con el Ministerio, con la Dirección General de Gastos de Personal para que eso se solucione.

Hay otro tema que es muy importante, porque nos ha revelado graves injusticias, y es la situación de las personas aseguradas en compañías de seguros privadas que han ido a situaciones de suspensión de pagos o de quiebra, y cuando la persona asegurada ha tenido un accidente y ha querido percibir la indemnización correspondiente, se ha encontrado con que la compañía había desaparecido o estaba en esa situación.

Gracias a las disposiciones adoptadas por el Real Decreto-ley 10/1984, de 11 de julio, sobre saneamiento del sector de seguros privados, y a la puesta en marcha de una comisión liquidadora, se ha abierto un camino, pero que no se ha desarrollado suficientemente todavía, ya que hay muchísimos administrados que tenían seguros y que no han podido cobrar la indemnización por estas dificultades.

El capítulo de la Administración territorial y local es extensísimo; hay que tener en cuenta el número de municipios de nuestro país y, por consiguiente, el número de quejas que llegan. De todas ellas, las que más nos importa subrayar son las dificultades que tienen los Ayuntamientos, que, después de haber hecho, a veces, planes de urbanización, expropiación y que no tienen previstos recursos suficientes, con lo cual el pago del justiprecio —y máximo cuando ya ha habido ocupación urgente— se dilata de forma extraordinaria. En este sentido, hemos tenido que hacer muchas gestiones en los Ayuntamientos, primero para recordarles que no entren en planes o, por lo menos, que no se inicien expropiaciones sin tener las coberturas necesarias.

Hay también, a veces, fallos en el asesoramiento jurídico de muchos municipios, que no resuelven adecuadamente y con arreglo a la ley las reclamaciones de los administrados, obligando entonces a intervenir al Defensor.

Del área del Ministerio de Trabajo nos llegan muchas consultas en materia de desempleo, no para crear puestos de trabajo, aunque recibimos infinidad de peticiones en ese sentido, en cuyo caso no tenemos más solución que orientarles hacia el Instituto Nacional de Empleo, la Delegación adecuada, y vigilar, eso sí, que las Delegaciones provinciales del INEM informen bien a las personas sin trabajo y que les adviertan que cada año, o cada cierto período de tiempo —me parece que es cada tres meses—, tienen que renovar la petición del puesto de trabajo. Asimismo, que se cumplan baremos objetivos en la adjudicación de los puestos de trabajo. En cambio, lo que sí podemos hacer, y estamos haciéndolo, es activar los expedientes de subsidio de desempleo y las prestaciones complementarias. Aquí, en materia de trabajo, les puedo decir que sí se logró, a lo largo de 1985, que algunas de las sugerencias o recomendaciones hechas por la institución del Defensor se pusieran en práctica; entre ellas el que se dictaran normas sobre aquellas relaciones laborales de carácter especial, como son, por ejemplo, las empleadas de hogar —hubo un Real Decreto en este sentido en 1985—, regular las prestaciones de desempleo para los socios cooperadores de las cooperativas. Algunas cosas de este tipo se consiguieron. Y luego el Fondo de Garantía Salarial. Tal vez sea el servicio del Ministerio de Trabajo donde más

dificultades, tuvimos durante los dos primeros años y algo se mejoró durante 1985, pero no lo suficiente. Esperemos que se siga mejorando, porque dicho Fondo es, como ustedes saben, fundamental para los trabajadores que pierden, por las razones que sea, su puesto de trabajo.

Queda todo un amplio capítulo, el de emigración, con respecto al cual nos llegan quejas de casi todas las asociaciones de españoles emigrantes, sobre todo en Europa, y, particularmente, antes del ingreso en la Comunidad Europea. Hemos intentado ser mediadores entre esas asociaciones de emigrantes y los órganos del Ministerio de Trabajo, pero ahí hay dificultades, hay resistencia, hay lentitud.

Quedan ahora todas las otras áreas —estas seis primeras áreas están adscritas a uno de los Adjuntos, el Adjunto primero—. Las otras seis áreas de la Adjunta segunda.

Sanidad y Consumo. Nos preocupamos grandemente durante la elaboración de la Ley de Sanidad; no podíamos interferir y no lo hicimos, pero sí insistimos en la importancia de que se respetaran los deberes y derechos de los enfermos y que hubiera una constancia explícita en la Ley. Y, felizmente, como ustedes saben, hay dos artículos— el noveno y el décimo de dicha Ley de Sanidad— que recogen una tabla, una carta de derechos de los enfermos. Me parece que éste es un paso importante, que hay que completar con algo que está incoado en la Ley, pero que, por razones de tipo económico o de tipo financiero, no ha podido desarrollarse de golpe. Son dos grandes deficiencias en la asistencia sanitaria pública española: en primer lugar, la cobertura de la asistencia sanitaria de todos los españoles, aunque no tengan recursos suficientes y aunque, por las razones que sea, no estén dentro del sistema de la Seguridad Social. Es un colectivo de un cinco por ciento, aproximadamente, y la propia Ley reconoce que el servicio público, o el sistema público de sanidad, tiene que llegar a cubrir eso gradualmente. Nosotros lo que pedimos y en lo que insistimos ante el Ministerio de Sanidad es en que esta gradualidad sea acelerada, porque se trata, en efecto, de un sector, el más marginado, el más pobre, español, que no queda suficientemente cubierto ni con la asistencia privada, porque no tienen medios, ni con la pública, porque no forman parte del sistema de la Seguridad Social. En este punto hemos insistido mucho.

La segunda deficiencia es la asistencia psiquiátrica, que es una carencia importante del sistema español. Esto, parece que, efectivamente, se ha considerado. Además, la disposición transitoria quinta —si no recuerdo mal— de la Ley de Sanidad prevé que esto se pondrá en marcha a medida que las posibilidades del Estado, las posibilidades del erario público y del sistema de la Seguridad Social lo permitan. Nosotros creemos que es de especial importancia.

Nos han llegado también quejas de mala praxis, es decir, de personas que creen que sus familiares, el familiar de que se trate, han sido objeto de una mala praxis médica y piden investigación. Hemos investigado y hemos pedido que se potencie la inspección médica, incluso en aquellos casos en que no haya habido responsabilidad penal, si ha intervenido un juez y él ha dicho que no ve responsabilidad ni imprudencia temeraria ni de dolo. Hemos pedido que, por lo

menos, la inspección médica actúe. En ese punto seguimos trabajando cerca de la Administración pública.

Quedan los problemas de la toxicomanía. Traigo ahora a relación el área que nosotros llamamos de asuntos generales. La atención a los drogadictos, a los toxicómanos. No me refiero va a los aspectos judiciales, de intervención y policiales, de la lucha contra la droga, sino la atención a aquellos drogadictos que desean realmente salir de la adicción. Hay, como se sabe, un déficit grave de establecimientos públicos para el tratamiento especial de los toxicómanos. Lo único que hemos podido conseguir es que se acelere, en la medida de lo posible, por las Comunidades Autónomas y por el Estado, el establecimiento de esos centros de toxicómanos y, sobre todo, que, en el ámbito penitenciario, el toxicómano que ha empezado a salir de la adicción no quede en la cárcel; es decir, que el toxicómano que se somete a un tratamiento no quede en la cárcel, sino que pase a un régimen especial.

Problemas del personal sanitario, muchos, sobre todo en relación con la aplicación de la Ley de incompatibilidades nos llegaron bastantes quejas.

Para pasar a otro apartado, el mundo de la Seguridad Social ya les he dicho que, en los dos primeros años, ocupó la cumbre de las quejas recibidas y este último año dio paso a las quejas contra la Administración de justicia, pero todavía sigue siendo el segundo de los grandes capítulos. Insuficiencia de las pensiones, aplicación restrictiva de los requisitos exigidos para tener una atención, complejidad y lentitud de los procedimientos y tardanza son los motivos fundamentales por los que acuden a nosotros los afectados por problemas de la Seguridad Social.

Es importante decir que alguna de las sugerencias hechas ante esta Comisión, ante esta Cámara, y también directamente al Ministerio, al Gobierno, se atendieron. Por ejemplo, la supresión del requisito de «alta» para poder disfrutar de la pensión de jubilación fue una recomendación hecha en el informe de 1983 y que ha tenido su atención en la Ley de racionalización de la Seguridad Social, la Ley 26/1985, del pasado mes de julio. La desaparición de los términos de «subnormalidad» y «subnormal», que nos pedían los familiares, también se logró; la revalorización de las prestaciones establecidas por la Ley de integración social de minusválidos, que eran prestaciones muy bajas y que se han ido subiendo; la eliminación de discriminaciones por razón de sexo, la aplicación de medidas de protección a la familia, etcétera.

Este apartado de la Seguridad Social es extraordinariamente amplio y en él seguiremos trabajando, porque, repito, sigue siendo el segundo gran paquete de quejas. De Obras Públicas solamente interesa (interesar, interesan mucho los problemas, pero yo no tengo derecho a cansar más la atención de SS. SS.) mejorar el sistema de adjudicación de viviendas de protección oficial —hay un déficit de viviendas de protección oficial respecto a la demanda de esas viviendas— y las remodelaciones de barrios. Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas de una parte del patrimonio de viviendas que era del MOPU, que era del Estado, pasa a las Comunidades, y las Comunidades, creo que con fundamento, exigen que esas viviendas se les entreguen en condiciones de

habitabilidad, porque muchas de ellas, o algunas de ellas, en número bastante suficiente para preocuparse, no están en condiciones adecuadas. Todo esto origina problemas serios. Ahí no podemos hacer más que pedir una cosa, que es que las adjudicaciones de esas viviendas se hagan con arreglo a un criterio enormemente objetivo, con fidelidad a los baremos que se establecen en las normas jurídicas adecuadas.

Y también está el tema del medio ambiente. Han crecido a lo largo de 1985 las quejas en materia de medio ambiente, pues hay una sensibilización creciente de respeto a la naturaleza, de lucha contra las contaminaciones, sobre todo en sectores juveniles, también a veces con un cierto componente político, pero, independientemente de ello, es cierto que hay cuestiones graves en relación con explotaciones mineras, en relación con humos de las ciudades, en relación con la defensa de nuestro litoral, urbanizaciones indebidas, fuera de los módulos que corresponden, etcétera. Esto nos está dando en los últimos meses especial número de quejas.

En materia de transportes, quejas contra la RENFE, no tanto de los usuarios de la RENFE, aunque algunos sí; por ejemplo, en materia de pérdida de mercancías, indemnización, accidentes. No ya de la RENFE, sino respecto al «Metro», se consiguió, como ustedes saben, el seguro del «Metro», para los accidentes del «Metro» de Madrid, que no había seguro; una recomendación de la institución del Defensor lo logró. Hay también problemas de jubilaciones en la RENFE; el personal de la RENFE es muy amplio y muy complicadas sus jubilaciones y tenemos muchas quejas; algunas también relativas a la Telefónica, pero paso a otro tema.

De Educación y Ciencia, ahora se han reducido algo, pero durante 1985 fueron muchas las quejas en relación con los concursos de idoneidad para la permanencia en la Universidad del profesorado no titular. Hicimos cuanto pudimos, que fue que cuando las reclamaciones nos pusieron de relieve que había habido irregularidades en las comisiones para calificar la idoneidad, apoyamos los recursos ante el Ministerio de Educación, y un número importante de esos recursos prosperaron y se resolvieron favorablemente; algunos están en vía judicial, porque, al no resolverse en vía administrativa, acudieron al contencioso-administrativo.

Más grave, por lo que se refiere a los alumnos, es, en este momento, el desfase, la desproporción entre los alumnos que llegan al momento de entrar en la Universidad y las plazas disponibles en las Facultades. Han llegado quejas durante el año 1985, pero más todavía durante 1986, de alumnos que, habiendo superado suficientemente los niveles para ingresar en la Universidad, y habiendo solicitado estudiar, por ejemplo, Medicina, les envían a estudiar Biológicas u otra materia que nada tiene que ver con su vocación ni con su proyecto vital, cuando realmente la Ley de Reforma Universitaria obliga a que se atiendan hasta el máximo posible esas preferencias vocacionales y los resultados de los estudios precedentes. Naturalmente que prevé también la Ley de Reforma Universitaria que cuando la enseñanza pueda disminuir su calidad, si la desproporción de alumnos es grande, se puedan establecer limitaciones. Pero es un tema muy serio y que vale la pena cuidarlo en las fechas sucesivas.

De la asistencia general psiquiátrica y toxicómanos he hablado ya al tratarlo en Sanidad y Consumo, aunque hay un área especialmente dedicada a esta materia en nuestra Institución.

Señores Diputados, señorías, disculpen que haya retenido más de lo pensado su atención. Si realmente me he permitido hacerlo es porque como sabía que el reparte, la distribución del Informe había sido un poco tardía, me parecía que, sobre todo en atención a los que nos honran por primera vez con su presencia en esta Comisión, les tenía que dar una visión suficiente del trabajo realizado. Quedan muchas perspectivas abiertas. Nosotros sabemos que no basta exclusivamente con defender la legalidad en el funcionamiento de la Administración, cuidar de la tutela de los derechos fundamentales, sino que también hay que abrir caminos para que las directrices que se contienen en la Constitución puedan ir plasmándose en la realidad.

He dejado sin tocar el tema de los recursos de inconstitucionalidad, pero sí me interesa decirles, porque es un dato más que estadístico, es un dato realmente, a mi juicio, muy importante, que solamente de las numerosísimas peticiones que tienen ustedes recogidas y enumeradas en el resumen, de recurso de inconstitucionalidad, nuestra Institución solamente recogió una parte muy reducida. ¿Por qué? Porque somos conscientes de la necesidad de mantener un equilibrio entre el respeto a la soberanía popular que encarnan en las Cámaras y, por otra parte, el respeto a lo que dice la Constitución. Solamente cuando hemos llegado al convencimiento de que efectivamente existía una infracción no meramente formal, sino substantiva —o nosotros lo estimábamos así—, en la ley o disposición de rango legal en que se nos pedía el recurso, lo hemos interpuesto. Los casos que se han interpuesto tienen los textos en el tercer volumen, en el anexo que no ha sido impreso por el «Boletín Oficial», pero que está depositado en la Secretaría, y no sé si por fin se hará o no; nosotros hemos dejado ejemplares del texto original por si SS. SS. desean conocer el contenido de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por nuestra institución, y que son bien conocidos, Agradezco la atención, la generosa atención de SS. SS., y estoy a su disposición, no solamente para contestar ahora a las preguntas que deseen hacerme, sino también para algo que ya expusimos en ocasión anterior: el deseo de poder tener un contacto más frecuente con SS. SS. en esta Comisión. Nosotros pensamos que es excesivamente gravoso pedirles que una vez al año se acerquen al volumen, muy denso, de nuestras actuaciones, y que tal vez fuera mucho más fructífero el que tuviéramos encuentros periódicos que nos permitieran ir tratando monográficamente unos u otros temas. Para eso está siempre a su disposición la institución del Defensor del Pueblo.

Gracias, señor Presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Ruiz Giménez.

Pasamos ahora a la intervención de los Grupos Parlamentarios. Yo ruego que los que deseen hacer uso de la palabra me lo hagan saber en este momento y, por favor, para facilitar las tareas de los taquígrafos, indiquen el nombre de quién va a hacer uso de la palabra y Grupo al que pertenece. ¿Peticiones de palabra?

(Piden la palabra los siguientes señores Diputados: **Don Francisco Moldes Fontán, del Grupo Parlamentario CDS; doña Pilar Fernández Labrador, del Grupo Parlamentario PDP; don Jordi Casas I Bedós, del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, y don Angel Díaz Sol, del Grupo Parlamentario Socialista.**)

El señor **PRESIDENTE**: Puede hacer uso de la palabra el representante del PDP.

La señora **FERNANDEZ LABRADOR**: Quisiera exponer ante la Comisión la dificultad que supone intentar leer un informe de 1.160 folios que ha llegado a nuestras manos con tan escaso tiempo; poco más que el poema de Dámaso Alonso «El hombre y Dios» hemos podido conocer. Suponiendo «a priori» la bondad de su contenido, propondría a la Presidencia que concediera un tiempo prudencial para leerlo, y si no lo considera oportuno, procuraremos hacer un esfuerzo desde el día de hoy hasta el día del Pleno para su valoración. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Diputada. Simplemente, para su ilustración, debo decirle que el informe del Defensor del Pueblo estaba a disposición de los señores Diputados desde el miércoles de la semana pasada, en que se repartió a los distintos Grupos Parlamentarios. Por tanto, estaba a disposición de cada uno de los miembros de la Comisión con las cuarenta y ocho horas reglamentarias. Estoy seguro que, después de la exposición del señor Defensor del Pueblo, y con la inteligencia de todos los que componen esta Comisión, ya ha habido tiempo suficiente como para analizarlo, comentarlo y presentar las propuestas que se requieren.

Muchas gracias, de todas maneras.

Tiene la palabra el representante de Minoría Catalana.

El señor **CASAS I BEDOS**: Señor Presidente, en primer lugar, felicitar a la institución del Defensor del Pueblo, a la persona que lo representa y a sus colaboradores, porque, como ya dijimos el año pasado en esta misma sesión, se ha conseguido consolidar esta Institución, y, además, de una forma palpable, por cuanto hoy nos ha dicho que el número de quejas está muy racionalizado, lo que quiere decir que el pueblo, los ciudadanos han comprendido cuál es exactamente la función y la misión de un Defensor del Pueblo. Esto es gracias a un esfuerzo, a un trabajo constante y riguroso de esta Institución, por lo que creo que merece la pena felicitar a las personas que la representan -

En segundo lugar, pensamos, como ha dicho quien me ha precedido en el uso de la palabra, que, a pesar de que hace una semana que tenemos la documentación en la mano, el informe es muy extenso, en él se tocan asuntos muy importantes y pensamos que no estaría de más otra sesión para poder estudiar más a fondo lo que aquí se plantea.

A nosotros sí que nos preocupa del informe de don Joaquín Ruiz-Giménez, en primer lugar, esta actitud que se nota en algunas partes de la Administración, que ya constatamos también el año pasado y que vemos que no ha mejorado, y el grave problema creado con la Administración

de Justicia, que ocupa una amplia parte del informe que se nos ha entregado.

Creemos que éstos son temas muy delicados que habría que estudiar muy a fondo y me sugieren que, esta Comisión, como apuntaba el Defensor del Pueblo al final de su intervención, debería tomar un papel más activo en todas estas cuestiones para ayudar a resolver estas actitudes y deficiencias que se señalan en el informe.

Por otra parte, estamos satisfechos con la intervención de don Joaquín, en el sentido de la estrecha colaboración y la fluidez de las relaciones que tiene, en nuestro caso especial, con el «Sindic de Greuges». Esta es una forma de

actuar positiva que, en definitiva, incide en el objetivo final de todos, que es proteger los derechos de los ciudadanos. Nos felicitamos y le felicitamos a él por esta fluidez en las relaciones con sus colegas autonómicos, porque pensamos que es la función básica para que se puedan realizar sus objetivos.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Casas. Tiene la palabra el representante del CDS.

El señor **MOLDES FONTAN**: El Grupo Parlamentario CDS quiere inicialmente manifestar su satisfacción por la comparecencia del Defensor del Pueblo en esta Comisión y felicitarle tanto a él como a sus asesores por el magnífico trabajo realizado a lo largo de estos prácticamente tres años.

Al mismo tiempo esta felicitación se basa, además, en el magnífico informe, que consideramos muy sistemático y ordenado, que se nos ha entregado hace ya algunos días, informe que, a nuestro juicio, permite una primera aproximación global antes de centrarnos en aquellos aspectos concretos que nos interesa comentar.

De la lectura del mismo se deduce, en primer lugar, que la distancia entre la España oficial y la España real es todavía demasiado considerable como para caer en la tentación de la satisfacción en el análisis de la verdadera situación de muchos de los derechos básicos de los ciudadanos. De este modo, el informe, a nuestro juicio, se convierte en un termómetro, en la auténtica radiografía de la España de hoy en cuanto a estos derechos básicos ya comentados.

Al contrario, por ejemplo, de lo que ocurre en las encuestas, en las que las personas responden a las cuestiones concretas con escaso margen para la opinión, las quejas constituyen una gran tribuna popular que los políticos, y preferentemente el Gobierno como responsable último de la Administración, debemos prestar una mayor atención para no caer en el triunfalismo y mucho menos en la inercia.

No es nuestra intención, ni muchísimo menos, convertir el informe del Defensor del Pueblo en arma arrojadiza contra el Ejecutivo. Al contrario, queremos que éste sirva de acicate para que todos los que tenemos responsabilidades políticas, tanto desde la oposición como desde el Gobierno, colaboremos en la solución de tantas y tantas quejas presentadas.

Desde el progresismo que nos caracteriza como Grupo, queremos destacar un aspecto que el informe señala y que nos parece muy preocupante. «Estadísticamente —dice el informe—, los españoles comprendidos entre los 58 y los 68 años y, al mismo tiempo, los comprendidos entre los 20 y 30

años, son los que más quejas presentan a la institución del Defensor del Pueblo».

Para nosotros eso pone de relieve, en primer lugar, que la capacidad de ofrecer un retiro digno al sector de los que ofrecen como «curriculum» una vida de trabajo es muy débil. Por otro, tan alto porcentaje de quejas entre el sector joven no es sino el reflejo de lo que todos conocemos: la lacra social del paro, perceptible con mucha claridad al leer el informe y, desde luego, más perceptible que lo que se ve a través de las frías cifras estadísticas, que últimamente se suelen presentar bastante «descafeinadas».

En segundo lugar, se deduce que un sistema social que es incapaz de ofrecer un horizonte de trabajo a los que empiezan y una digna puesta de sol a los que terminan es un sistema que no funciona y que pone de relieve as tremendas injusticias sociales que existen en nuestro país.

El mismo informe dice que por cada queja presentada por los europeos occidentales a los Defensores del Pueblo respectivos se presentan en España cuatro. Creemos que eso marca de alguna manera el grado de satisfacción de unos y el de insatisfacción de otros.

Ante esta misma Comisión el año pasado decía el ilustre Defensor del Pueblo lo siguiente, y leo textualmente:

«Subsisten pasividades, a veces resistencias, en algunos órganos de la Administración pública». Y añadía más adelante: «En el informe próximo del año 1985 se verá incluso, que algunas de esas resistencias se han logrado superar». En la introducción al informe de este año menciona lo siguiente: «La erosionante tensión que se origina en muchos de los organismos públicos a los que se interpela con incesante multiplicación de solicitudes de informes, requerimientos ante las demoras o ambigüedades en las respuestas e incluso severos recordatorios de deberes legales».

La confrontación de ambos textos, de los años 1984 y 1985, parece indicar que los deseos de una mayor agilidad por parte de la Administración no se han cumplido, lo cual entendemos que no deja de ser preocupante, ya que las pasividades y las resistencias son el primer escollo que necesariamente se debe salvar.

Otra de nuestras grandes preocupaciones, una vez leído el informe, en la línea de lo ya expuesto, es el tema de la Justicia. Recojo unas cifras. El número de quejas en el año 1983 en el área de Justicia era del 12 por ciento; en el año 1984, del 16 por ciento; ocupando el segundo lugar, y ahora, en el año 1985, del 20 por ciento, pasando al primer lugar. De esas quejas, dice también el informe, el 30 por ciento se refieren a deficiencias del régimen penitenciario y también un alto porcentaje sobre la lentitud en la ejecución de los procesos y de las sentencias.

Nuestro Grupo es consciente de las enormes dificultades presupuestarias que tiene que afrontar el Ministerio de Justicia. Por eso esperamos con sumo interés a ver en los Presupuestos Generales que próximamente se van a presentar ante las Cámaras si realmente existe una auténtica voluntad política de solucionar estos graves problemas que una y otra vez se repiten en los informes del Defensor del Pueblo.

En el área de seguridad social y bienestar, la segunda, creo recordar, en cuanto al número de quejas, dice el informe que el contingente más numeroso se refiere a los derechos

económicos, sociales y culturales de los españoles. Ello preocupa enormemente a nuestro Grupo, especialmente en lo que se refiere a los minusválidos, a las prestaciones sociales y a la invalidez permanente. Si dos fundamentos básicos de una sociedad, como son el derecho a la justicia y a la seguridad y bienestar sociales, originan entre ambos el 34 por ciento de las quejas de los españoles, es que todavía estamos en una situación precaria, lo suficientemente precaria como para aunar esfuerzos tanto la Administración central como las Autonómicas, las Administraciones locales, partidos y sindicatos, esfuerzos que, en una línea auténticamente progresista, posibiliten una España más justa, una España en la que la igualdad de oportunidades sea una realidad y no una mera utopía.

Por último, me quiero referir a un capítulo que concentra, a la vista del informe, algo más del ocho por ciento de las quejas y ocupa el quinto lugar en esa lista de doce áreas tratadas; me refiero al área de Educación y Cultura.

La modernización de las estructuras sociales y la lucha contra las desigualdades, pasa inexorablemente por convertir en real el acceso de todos los españoles a la educación, a una enseñanza de calidad, para que a partir de ahí, sea el estudio, el esfuerzo personal y el trabajo el único elemento de diferenciación. Estamos totalmente convencidos de que el futuro de un país se detecta inmediatamente analizando el grado de eficacia de su sistema educativo.

A la vista del Informe, todo parece indicar que estamos todavía muy lejos de una enseñanza de calidad. Es cierto que se ha hecho un esfuerzo cuantitativo, muy apreciable en los últimos años, pero la auténtica batalla por la calidad de la enseñanza pensamos que todavía está por iniciarse. Parece ser que el próximo año el Ministerio de Educación va a presentar un proyecto de ley de ordenación del sistema educativo, y esperamos con ansiedad que dé respuesta a la grave deficiencia en la calidad de la enseñanza. Y ya para terminar, quiero reiterar mi felicitación inicial al Defensor del Pueblo y a sus colaboradores por el importante trabajo desarrollado en estos años, por el magnífico Informe y quiero también decirle que contará siempre con la colaboración del Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social, en la búsqueda de soluciones a cualquier injusticia cometida con los ciudadanos. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias. El señor Gil Lázaro, representante del Grupo Popular, tiene la palabra.

El señor **GIL LAZARO**: Gracias, señor Presidente. En primer lugar, cómo no, celebro una vez más el encuentro con el excelentísimo señor Defensor del Pueblo, sus Adjuntos, y en su representación, a todas las personas que colaboran de una manera activa, esforzada y vocacional, en el trabajo de aquella Casa.

Sin ánimo alguno de abrir una especial polémica, y mucho menos una polémica de procedimiento, sí tengo, sin embargo, que señalar, que el Grupo Parlamentario Popular, habida cuenta de las vicisitudes surgidas en torno al que hemos dispuesto para poder conocer y estudiar este informe, solicitará una nueva comparecencia del señor Defensor del Pueblo, a ser posible el próximo mes, para poder analizar

más detalladamente y en profundidad cuestiones puntuales y concretas, que han de surgir sin lugar a dudas, de una aproximación a este texto.

Es obvio que nos gustaría, y estamos convencidos de que eso podrá ser así, que esa solicitud no fuera exclusivamente de este Grupo, sino que pudiera ser formulada conjuntamente por la mayor parte de los Grupos Parlamentarios. Y ello, por una razón fundamental, porque entendemos (y lo hemos venido diciendo a lo largo de la pasada legislatura) que el trabajo de esta Comisión tiene que estar presidido siempre por una mira y una vocación de claro signo institucional. Hemos dicho que creíamos que la Institución del Defensor del Pueblo no puede ser, en modo alguno, un pim-pam-pum de feria sobre el cual unos y otros nos crucemos acusaciones mutuas. Por el contrario, la Institución del Defensor del Pueblo, desde la óptica de mi Grupo Parlamentario, es una Institución clave para el asentamiento auténtico y sólido de la Democracia y yo diría que ello está en el espíritu de muchos de nuestros conciudadanos. Y esto es así porque esa Institución, en esa función de diálogo, acerca no solamente al administrado con la Administración, sino que, aún más allá de ello, acerca al proyecto constitucional con la realidad viva y de todos los días, sentida y ejercitada en nuestras calles. Estamos convencidos, por tanto, de que ese ejercicio institucional de los trabajos de esta Comisión nos obliga a todos a un doble compromiso: obliga a la oposición, a los grupos de la oposición, a no hacer arma arrojadiza de los datos, siempre interesantes, siempre ricos y siempre veraces, que el Defensor deja plasmados en sus trabajos, pero obliga también a la Administración y al Grupo que sostiene al Gobierno hoy, a cualquier Grupo de la mayoría mañana, obliga digo, a que el Defensor sea realmente visto y comprendido como lo que es, pues si malo sería, insisto, hacer de la Institución un arma arrojadiza de la oposición frente a la Administración, malo sería también que la Administración, con actitudes poco comprensivas, de sustracción de información o de poca atención a las recomendaciones y sugerencias de la Institución, dejara o intentara dejar a ésta sin sentido práctico. No decimos, ni mucho menos, que ésta sea la situación que se está produciendo y queremos dejar claro que no estamos diciendo eso; simplemente estamos haciendo una enumeración de principios de un marco en el que todos tenemos que jugar con lealtad, e insistimos, con un profundo sentido institucional.

Como bien decía don Joaquín Ruiz Giménez, la Institución ha superado ya su línea del Ecuador y por ello es de agradecer que en este informe que obra ahora en nuestro poder, no solamente se haya hecho un análisis de lo que ha sido el ejercicio de las tareas de la Institución durante 1985, sino que se haya querido dar una óptica mucho más omnicomprendiva, vertebrando lo que ha sido la experiencia de tres años. Nosotros tenemos que decir que desde el Grupo Parlamentario Popular, consideramos que esa experiencia es positiva, que ha sido una experiencia enriquecedora y desde luego es gratificante para nuestra democracia.

Tenemos, una vez más, que hacer mención y expresar nuestra gratitud al esfuerzo denodado del Defensor, de sus Adjuntos, de todo el personal al servicio de aquella Casa, por cuanto comenzó el ejercicio de sus funciones en una

situación clara de precariedad, teniendo que empezar a atender, al mismo tiempo que se instalaba la Casa, las primeras quejas, muy numerosas en su primer momento, como consecuencia no solamente del cambio en la inspiración de nuestra sociedad, del deseado cambio en la inspiración de nuestra práctica política, sino como consecuencia, lógicamente también, de viejas situaciones heredadas.

El funcionamiento de la Institución (por hacer referencia al primero de los grandes apartados que han articulado la exposición, hoy aquí, del señor Defensor del Pueblo) es desde luego perfectible, es un compromiso que a todos nos vincula, pero no deja de ser cierto que ha merecido y ha ganado, no solamente la confianza y el respeto de los poderes públicos, sino también la confianza y el respeto de los ciudadanos, de aquellos que se sienten más indefensos, que económica o culturalmente se sienten más desprotegidos, más débiles, que saben ya que tienen en el Defensor del Pueblo un instrumento, un cauce de acercamiento de la Administración a sus problemas y, en todo caso, un gran campo para la audiencia.

Evidentemente, el Informe del año 1985 sigue poniendo de manifiesto alguna de las graves carencias de nuestra sociedad; carencias que, insisto, no deben ser atribuidas con exclusividad a este o aquel Grupo político. Son carencias que, al margen del debate político que tiene que realizarse en otros foros, que posiblemente no deba realizarse en el seno de esta Comisión, nos obligan a todos a actuar con prontitud, porque seguimos teniendo una Administración que es poco ágil, que en muchas ocasiones actúa con un sentido autoritario de prepotencia en la relación con los administrados, que parece ser concebida como un fin en sí misma y no, evidentemente, como un gran instrumento nacional de servicio para el mejoramiento de las condiciones de vida de todos y cada uno de nuestros conciudadanos y por ello, de reafirmación de su condición de tales ciudadanos. Contamos todavía con una Administración que, como señala el propio Informe, en muchas ocasiones y a pesar de que reconocemos que en otras, evidentemente, cumple y sabe cumplir, manifiesta su falta de costumbre de ser controlada y se resiste a cambiar de criterio, como hoy mismo señalaba el Defensor, se resiste a adoptar actitudes más flexibles e incluso de algo que debe ser un elemental principio en la actuación de la Administración (hablando en términos generales no quisiera que se entendiera esto como una referencia exclusiva a la actual Administración), que se resiste, digo, a hacer práctico aquello que debe ser principio fundamental del ejercicio de la Administración, como es la tarea de informar puntualmente a los administrados.

Esa Administración, que sigue precisando de serias y profundas reformas, tiene una manifestación grave en lo que afecta a la Administración de Justicia.

Los ciudadanos dicen claramente a la institución que contamos con un sistema de Administración de Justicia anclado en el pasado, poco operativo, a pesar, desde luego, y dejándolo fuera de toda duda, del esfuerzo individual, del esfuerzo abnegado de sus profesionales. Pero es un sistema de Administración de Justicia que, especialmente en el orden penal y en el orden laboral, crea serios problemas a nuestros conciudadanos.

En definitiva, el Informe del Defensor del Pueblo de este año 1985, nos sigue diciendo que has' que mejorar en la concepción y en la práctica de todas aquellas realidades que pueden facilitar la realización de una sociedad más digna, más habitable y, por tanto, hacer que ese proyecto constitucional, con cuya referencia el Defensor cerraba su intervención, no sea simplemente una oración teórica, sino que tenga día a día una plasmación real. Porque es preciso, no solamente que la mejora de la Administración en todos sus niveles y por descontado de la Administración de Justicia, pueda asegurar una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos, sino que es preciso también que el ciudadano encuentre un cauce para la realización de unas mejores condiciones de vida.

El Informe del Defensor nos dice que queda mucho por hacer en materia de sanidad; el Informe del Defensor nos dice que queda mucho por hacer en materia de Seguridad Social. Evidentemente, no sólo el Informe del Defensor, sino la propia realidad del país nos indica que queda mucho por hacer en materia de trabajo.

Yo creo que con el análisis sereno, objetivo y desde luego no sectario de la información que el Defensor nos ofrece en su Informe, podemos extraer objetivos, nortes y rumbos para nuestro trabajo.

Creo finalmente que la perspectiva quizá más apremiante que pueda tener no la Institución, sino esta Comisión, es la clarificación, la determinación de lo que queremos hacer. Tres años de trabajo de la Institución permiten ya discernir claramente si se quiere hacer de ella una auténtica pieza básica del entramado institucional, o si se la quiere tener simplemente como una pieza de adorno.

Desde luego, el Grupo parlamentario de Coalición Popular entiende que la función básica de la Institución, como acercamiento, como cauce de diálogo entre la España oficial y la España real, merece una dedicación que permita, en todo caso, que esa Institución en sus trabajos, en sus recomendaciones, en sus sugerencias, en su función de diálogo, en su función —permítaseme la expresión, que no es exacta— fiscalizadora o de control pueda sentirse arropada por quien es, de alguna forma, su «alma mater», es decir estas Cortes Generales.

En consecuencia, y para terminar, nosotros anunciamos que es propósito de este Grupo parlamentario que en la Legislatura que ahora se inicia, la Comisión del Defensor tenga un auténtico protagonismo, tenga una auténtica relación directa con la propia Institución. Aquí hay mucho por hacer y el Reglamento así nos lo permite. Aquí habrá que traer, en el futuro, a aquellos responsables administrativos que, de una forma u otra, han venido hurtando, han venido evadiendo las comunicaciones con el Defensor. Aquí habrá que dialogar con quienes corresponda sobre el sentido de las recomendaciones y de las diferencias que de la Institución emanan. Aquí, en definitiva, se tiene que hacer ver a la sociedad española y a la Administración pública, a todas las administraciones públicas, que efectivamente la Comisión del Defensor del Pueblo está dispuesta a actuar detrás de la Institución, en apoyo, en salvaguarda, en impulso de su propia actividad.

Señor Defensor del Pueblo, nosotros no tenemos más que renovar nuestro agradecimiento y decirle que desde

luego ese esfuerzo, esa dedicación, esa vocación que usted mismo, sus colaboradores, todo el personal de aquella casa han puesto, y generosamente, al servicio de su noble misión, quiere ser correspondida por la dedicación, por el esfuerzo, por la vocación de este Grupo parlamentario para que todos juntos podamos hacer mucho más amplias las avenidas de la libertad y desde luego una sociedad en la que todos puedan tener sitio y voz, y como dijo aquel político español de la II República, en la que todos los hombres puedan hablar con su voz y con su estatura propia.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gil Lázaro.

El señor Díaz Sol, del Grupo Socialista, tiene la palabra.

El señor **DIAZ SOL**: Sean mis primeras palabras para unirme a la felicitación de los Grupos que han intervenido anteriormente por la presentación de este tercer Informe anual de la institución del Defensor del Pueblo, y para manifestar también nuestro agradecimiento al señor Ruiz-Giménez, porque una tarea como la de la Institución la lleva con el rigor que le caracteriza y con la eficacia que demuestra este resumen que ha hecho de la labor de estos primeros tres años de trabajo de la Institución, que indican que es algo ya consolidado en nuestro ordenamiento constitucional y que está siendo realmente eficaz para corregir aquellos desequilibrios que cualquier sociedad moderna que avanza va produciendo en su desarrollo, dando lugar a que, por tanto, gracias a esta Institución y con la colaboración de todos, procuremos que los mismos sean menores.

Satisfacción también porque este Informe abra prácticamente la nueva Legislatura —creo que es importante resaltar este aspecto—, y también satisfacción porque los socialistas tenemos quizá a gala estar estrechamente ligados a la historia de la concepción, desarrollo e impulso de esta Institución del Defensor del Pueblo.

Por tanto, para nosotros, como Grupo Parlamentario Socialista, es fundamental el apoyo que el Parlamento tiene que realizar a la Institución del Defensor del Pueblo y nuestro compromiso de que ese apoyo será firme, en esa labor, en esa función suasoria que a veces tiene algunos impedimentos o algunas dificultades y que nuestro Grupo estará siempre detrás de ese fortalecimiento, de esa función tan importante para toda la sociedad.

Quiero felicitar a todo el equipo que colabora con usted porque demuestra en este Informe la labor realizada y la abnegación que han tenido no sólo en cumplir lo que dice la Ley, sino a veces buscando fórmulas nuevas que eviten caer en la rutina, que eviten caer en la burocracia, y que hacen de la actividad de la Institución una actividad viva que está al son de la sociedad con la que se relaciona.

También al inicio de mi intervención quiero ponderar, aunque haya sido el punto final que ha tratado el señor Ruiz-Giménez en su intervención, la prudencia con que han ejercido esa función fundamental de control de la constitucionalidad. Una prudencia que se demuestra en el Informe al que hemos tenido acceso y a cuyo través se complementa ese arco de vigilancia que todas las instituciones del Estado tenemos obligación de mantener

para preservar el buen funcionamiento y el debido respeto a la Constitución. Creo que el papel realizado en este tiempo por la Institución del Defensor del Pueblo es realmente importante por su seriedad y por la ponderación con que ha actuado en este terreno.

Para el Grupo Socialista es realmente digno de manifestar qué lamentamos esas resistencias que aún permanecen en la Administración. Creemos que es algo que has que eliminar y volvemos a ratificar aquí nuestro apoyo en ese sentido; pero desde luego también tenemos que resaltar, y es la impresión que hemos sacado de la lectura detenida del Informe de este año y del resumen que se hace de los dos años anteriores, que se producen avances en la relación con la Administración, que se producen fórmulas de mayor fluidez en la relación con la Administración y que es indudable que no podemos aspirar a que vicios adquiridos durante años, sean, por el solo impulso de una Institución del Estado, corregidos en el corto plazo de tres años. Para ello nosotros instamos al Defensor del Pueblo a que siga en esta labor porque una Administración eficaz y una Administración que mire hacia el ciudadano es objetivo de todos los que estamos en esta Cámara por voluntad popular.

También deseo resaltar la muestra que se da en el Informe de la permeabilidad de la Administración a las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Son muchos los Departamentos que han incorporado —bien en forma de proyectos de ley o bien bajo otras formas legales— muchas de las recomendaciones que el Defensor del Pueblo ha hecho a lo largo de su ejecutoria. También hay que decir que aquellas que a lo mejor no han sido incorporadas tienen mucho que ver, no sólo con la intención o con la voluntad política de la Administración o del Gobierno en cada momento, sino con los recursos económicos que muchas veces limitan y coartan la posible voluntad política de llevar adelante esos objetivos.

Tengo que resaltar quizá también esas nuevas fórmulas de acceso a la Administración de Justicia, esa mejora en las relaciones con la Fiscalía General del Estado, que creo que van a facilitar el que se pueda gestionar con mayor agilidad ese importante número de quejas que se producen en relación a esta actividad de la Administración. Pese al esfuerzo importante realizado en la legislatura anterior, en cuanto a dotación de las infraestructuras, es indudable que nuestra Administración de Justicia aún no satisface plenamente a los ciudadanos. En ese sentido, creo que continuando con el impulso del señor Defensor del Pueblo, la voluntad política del Gobierno, manifestada ya en la legislatura anterior y de este nuevo Gobierno, con arreglo a los programas planteados en la contienda electoral, esperamos que estos importantes defectos que se producen en el funcionamiento vayan teniendo soluciones cada vez más prácticas y que consigamos una justicia de acuerdo con la voluntad de todos los españoles.

Por último, haré una breve pregunta en el tema de los supuestos malos tratos que usted ha denunciado en su intervención. Ha dicho que no han sido cuantitativamente importantes, pero sí cualitativamente. Quisiera saber si el Defensor del Pueblo ha tenido constancia de que alguna de estas denuncias de supuestos malos tratos no están sometidas

a procedimiento judicial o haya habido alguna dejación en este sentido por parte de los responsables en la materia.

Para finalizar, vuelvo a manifestar nuestra felicitación por este esfuerzo importante que ha llevado a la consolidación de una institución fundamental; me uno a la petición de otros Grupos para que en un futuro próximo tengamos reuniones más sectoriales y más concretas que nos permitan profundizar y participar también de la voluntad de los demás Grupos de darle a esta Comisión, en el inicio de esta legislatura, el papel que le corresponde para que no se encuentre a veces tan sola la Institución del Defensor del Pueblo y reciba ese apoyo parlamentario que ha reclamado en su intervención.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Díaz Sol.

El señor Ruiz-Giménez tiene su turno para replicar a las intervenciones de los Grupos.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Ruiz-Giménez y Cortés): Para compensar el exceso de mi primera intervención, trataré ahora de ser lo más lacónico posible, lo cual no obsta para que efusivamente dé las gracias, exprese mi gratitud, propia y de todos mis colaboradores en la Institución, por las palabras, a mi entender, muy generosas de todos los Grupos Parlamentarios, más que sobre la labor ya realizada, sobre el futuro. El sentirnos, en primer lugar, comprendidos y luego estimulados por los Grupos Parlamentarios es lo que realmente más nos impulsa a continuar nuestra tarea y a mejorarla hasta el máximo posible. Digo esto ya como expresión general para no tener que repetirlo en las intervenciones que amablemente han hecho cada uno de los Grupos Parlamentarios.

En primer lugar, en cuanto a la primera intervención, la de la Diputada portavoz del Partido Demócrata Popular, ya indiqué que sentía que no hubiera estado el texto impreso distribuido con meses de anticipación. Nosotros lo entregamos en abril, pero por razones explicables, al ser disueltas las Cortes, no se imprimió hasta después. La manera de corregir esto, en la medida de lo posible, es que la Institución del Defensor del Pueblo está dispuesta a acudir, si se desea, a esta Comisión en días próximos, en semanas próximas, cuando el señor Presidente y los Grupos Parlamentarios lo pidan; independientemente de que la intervención ante el Pleno pueda mantenerse para la próxima sesión del día 23, quedamos siempre a su disposición para dar las informaciones complementarias.

En cuanto al Grupo de la Minoría Catalana, quisiera simplemente decir que efectivamente la relación con el «Sindic de Greuges» ha sido excelente, casi diría que ejemplar. Nos ha permitido avanzar sin ninguna dificultad, coordinando, mediante contactos frecuentes, nuestra acción para que todos los ciudadanos radicados en Cataluña pudieran obtener la mayor y más rápida defensa de sus derechos. Ha actuado él, o hemos actuado nosotros, sin la menor fricción, sin el menor roce, lo cual es estimulante porque puede servirnos de pauta para las relaciones con los demás defensores autonómicos de las respectivas Comunidades que lo tienen.

El tema de la lentitud en la Administración de Justicia ha pasado a ser uno de los temas prioritarios, el que más nos ha preocupado, y sobre él he de decir lo siguiente: no solamente que nuestra relación con la Fiscalía General, a lo largo de 1985, y a lo largo, claro, también, de 1986, se hizo más fluida, más recíprocamente comprensiva, porque nosotros nos dábamos cuenta de las dificultades que el propio Fiscal General del Estado tenía para informarnos de procedimientos que se llevan en muy distintas partes de España y de muy distinta índole, porque una cosa son los de carácter penal, donde la urdimbre, la textura de la Fiscalía General tiene muchas más facilidades que en materia civil, laboral o contencioso-administrativa, no solamente ha sido eso, sino que, sin ocultárselo en modo alguno al Fiscal General, sino sabiéndolo él, hemos tenido contactos más directos con el Consejo General del Poder Judicial, y en éste se ha constituido una ponencia, llamémosla así, de tres de sus miembros para la relación constante con la Institución del Defensor del Pueblo, sobre todo cuando hemos tenido que denunciar o poner de relieve irregularidades que ya no eran exclusivamente la lentitud en el procedimiento, sino, a veces, otras anomalías, siempre referentes al rito procesal o a las oficinas, al servicio público de la Administración de Justicia. Nunca hemos entrado y, naturalmente, ni podemos, ni debemos, ni queremos, entrar en la función estricta de juzgar en cuanto al fondo de un asunto, pero sí en que se resolvieran determinadas anomalías, por ejemplo, Juzgados que han estado tres y cuatro años sin cubrir, o donde la alternancia, la sucesión demasiado rápida de jueces hace que el juez que llega se encuentre con una acumulación de asuntos del anterior y busca salir lo antes posible de ese Juzgado.

En esos casos hemos tenido contactos muy directos con la ponencia, y creemos que se abren caminos importantes, no sólo en Cataluña, sino en el resto de España.

Agradecemos mucho, ya lo he dicho, no ya las palabras generosas, sino también las orientaciones que el representante del Centro Democrático y Social nos ha hecho llegar. Nosotros sí quisiéramos que este informe, los tres volúmenes de este informe, ya reducidos a uno en el texto impreso y a disposición de S.S.SS. el tomo III, que es donde se contienen todos nuestros escritos de recurso de inconstitucionalidad, fueran como un punto de información primariamente para los señores Diputados y los señores Senadores. Naturalmente que esto, al ser publicado, pasa a la prensa por ésta a los ciudadanos, pero los destinatarios directos son los parlamentarios, porque, en definitiva, lo que a nosotros nos importa es que los que representan a la voluntad popular en estas Cámaras conozcan datos muy objetivos.

Se trata, no de una encuesta —en el sentido sociológico del término— preparada, sino de una espontánea acumulación de testimonios, ya más de 55.000 en los dos primeros años. En este momento hemos recibido 90.000 quejas. En el año 86 llevamos ya más de 10.000 quejas, que sumadas a las anteriores se acercan a las 90.000 en estos cuatro años. Ahí hay un material importante, porque son quejas de personas de distintas edades, distinto sexo, distinta situación social, etcétera, que realmente permiten un estudio sociológico en profundidad de la España real.

Efectivamente, nos ha preocupado desde el primer momento que las dos crestas de la línea estadística por edad de nuestros reclamantes son los jóvenes y los ancianos. Los jóvenes, capitalmente por el problema del desempleo, pero no sólo por ello, también por problemas de educación y cultura, y los ancianos no solamente por las pensiones y dificultades anejas a ellas, sino por las residencias de tercera edad. Quiero mencionar esto expresamente porque hay que multiplicar el número de residencias y facilitar el acceso a ellas de estas personas. El ideal sería que las familias pudieran seguir cuidando de sus mayores, pero la vida moderna no lo hace posible. Estas residencias, con un gran sentido humano, pueden ser muy importantes para atender esos derechos de la tercera edad que constitucionalmente están reconocidos.

Sobre la Administración de Justicia, ya he dicho al contestar al señor portavoz de la Minoría Catalana que sigue siendo, evidentemente, uno de los grandes temas, no sólo por el aspecto de funcionamiento de los tribunales, sino por el otro aspecto de las cárceles. De las 86 cárceles, prisiones o centros penitenciarios que hay en España, nuestra institución ha visitado ya 78. Es decir, hemos ido personalmente, a veces el Defensor, pero otras veces los señores adjuntos y los asesores responsables de área, y hemos hablado con los presos y con los funcionarios, porque no has' que olvidar que la problemática de las cárceles no se refiere sólo a los presos, sino también a los funcionarios. También los funcionarios tienen sus derechos, también tienen sus inquietudes, también necesitan una formación complementaria, más medios, etcétera, para cumplir la función de rehabilitación moral y de reinserción social. Aprovecho para decir—porque no me ha dado tiempo— que el tema de la reinserción social está de nuevo en vigor. No me refiero a la reinserción social de los presos condenados por actos relacionados con el terrorismo (programa de reinserción social que iniciaron en la antepenúltima legislatura una persona realmente admirable que ya falleció, el Ministro Rosón, a cuya memoria todos debemos un gran respeto, el Diputado José María Bandrés, y que luego se prolongó a lo largo de la anterior legislatura por la intervención ya de los nuevos Ministros de Justicia e Interior, del Gobierno Vasco y del Defensor del Pueblo), no solamente me refiero a esa reinserción social, que a mi juicio ahí está y con todos los perfeccionamientos que sean precisos conviene no olvidarla, sino a la reinserción general del preso, recogida en el artículo 55 de la Constitución. Eso es muy importante, porque empieza a haber quienes quieren volver a la cárcel por la imposibilidad de seguir viviendo fuera de la cárcel sin reincidir en el delito. Tenemos el caso muy claro de un individuo de Canarias que ha pedido al Gobierno que le vuelva a llevar a la cárcel porque lleva dos años fuera sin haber podido conseguir un puesto de trabajo, sin que la Comisión provincial de asistencia social le haya podido resolver nada, y prefiere, ante su situación familiar, con unos padres ancianos que no le pueden mantener, volver a la cárcel. Hay un caso también muy reciente, del que se ha ocupado la prensa, de una mujer en igual situación.

Naturalmente, una golondrina no hace verano, y, naturalmente no se puede elevar, como diría don Eugenio d'Ors, la anécdota a categoría, pero el problema de cuidar que el sistema, la infraestructura, haga posible la reinserción

social del preso me parece extraordinariamente importante. A este respecto, creo que hay bastante trabajo para que en una sesión monográfica pudiéramos hablar de este tema, porque se nos ocurren cosas, efectivamente.

Ni que decir tiene que nos preocupa el tema de la calidad de la enseñanza que ha señalado, con toda razón, el representante del CDS. Calidad de la enseñanza, no solamente que haya un número suficiente de centros docentes, sino que sean cualitativamente mejores.

¿Qué voy a decir de las palabras estimulantes, tan generosas, del representante del Grupo Popular? Nosotros agradecemos muchísimo que no se nos haya querido nunca instrumentalizar. Tengo que dejar constancia de que ese precepto de nuestra Ley orgánica de que el Defensor del Pueblo actuará con plena independencia, que no será objeto de mandato imperativo ni de instrucción alguna, se ha respetado por las autoridades gubernamentales y por las Cámaras de una manera ejemplar. Ningún Grupo Parlamentario realmente ha tratado de instrumentalizar la actuación del Defensor del Pueblo aun en cuestiones que eran especialmente delicadas. Eso no quiere decir que no haya habido a veces presencia, incluso hasta un poco multitudinaria, de personas que se consideran adscritas a uno u otro de los distintos sectores de la vida social española. La ha habido, pero en todo momento han sabido respetar nuestra independencia y nunca hemos tenido ni influencia para interponer un recurso de inconstitucionalidad, ni dificultad para interponerlo, cuando autónomamente hemos decidió que teníamos que hacerlo. Yo creo que eso es importante porque honra a las Cámaras y honra también a los distintos grupos políticos. Eso quisiéramos, porque lo único que nos puede dar autoridad moral es esa independencia.

¿Que señalamos las carencias de nuestra sociedad? No tendría sentido ninguno hacer un informe puramente laudatorio, porque además sería irreal. Evidentemente, hay defectos, y defectos graves, en el funcionamiento de muchos sectores de nuestra Administración, como ha dicho muy bien el portavoz señor Gil Lázaro. Son problemas que no dependen ni de este Gobierno ni del anterior, ni posiblemente de los cuarenta años anteriores. Hay veces que son problemas seculares los que están gravitando sobre las estructuras socioeconómicas y socioculturales y eso no se puede remediar en un día; pero hay que seguir diciéndolo para que no prescriba, por lo menos, la preocupación y la voluntad de actuar.

El futuro de la institución del Defensor del Pueblo está en sus manos. Los que estamos al frente de ella pasaremos, habrá otro equipo, pero la Institución quedará y serán entonces las Cortes las que en definitiva darán vida y prestigio a la Institución, exigiendo a quienes estén al frente de ella y trabajen en ella al máximo esfuerzo, porque no puede haber, y no hay, para nosotros límites de tiempo, no hay puertas cerradas, pero tampoco, ni muchísimo menos, has' voluntad de desfallecer ante ninguna dificultad. Estamos en ello.

Al portavoz del PSOE, señor Díaz Sol, le tengo que decir que, efectivamente, nosotros sabemos que en la iniciativa para que esto se llevara adelante y en la elaboración de la Ley orgánica intervino mucho el Grupo Socialista, pero también tengo que decir que la creación de la Institución fue

objeto de consenso por parte de todos los Grupos Parlamentarios en las Cortes Constituyentes. Fue uno de esos casos en que hubo unanimidad, un consenso global respecto a que valía la pena poner la institución en marcha, aunque la aprobación de la Ley tuvo lugar en la legislatura en que había una mayoría socialista. Sin embargo, es verdad que el Grupo Socialista puso siempre mucho interés en que esta institución actuara. Lo que ocurre es que luego ha sido muy respetuoso con la independencia de la Institución va en el Gobierno, me parece justo decirlo, como han sido muy respetuosos los demás Grupos Parlamentarios.

Efectivamente, aunque he tocado el tema al final porque ya estaba con apremio de tiempo, hemos procurado ser muy serenos en la respuesta a las peticiones de recursos de inconstitucionalidad. Recuerden que durante el año 85, sólo en el 85, a lo que habría que añadir lo de los años 83 y 84, recibimos cuarenta peticiones de recursos de inconstitucionalidad, no olvidando que el año 85 fue muy denso en materia legislativa. Muchos de estos recursos se presentaron ya durante el 85 y algunas peticiones más todavía durante el 86. Sobre ello hablaremos en el informe del año 86. Pero de esos 40 hemos considerado que solamente seis estaban fundados, y por razones muchas veces distintas de las que alegaban los peticionarios. Hay seis recursos presentados. Cinco en que no los hemos presentado, pero hemos señalado respetuosamente al Gobierno y a las Cortes puntos en que podían producirse infracciones constitucionales en la aplicación, no en la ley en sí misma. Señalo como ejemplos por ser los más punzantes, el de la Ley llamada Antiterrorista o el de la Ley de Extranjería. Son más los casos donde pudiera haber inconstitucionalidad por las aplicaciones que se hagan de esa Ley y su control que por la Ley en sí misma, con todos br respetos para cualquier opinión diferente. Cuando hemos estimado que había que hacer una recomendación la hemos hecho, y eso ha sido en cinco casos. Hemos desestimado cinco, dado una contestación motivada a 16 y desestimado 13 por razón de forma, porque se referían a peticiones de recursos contra disposiciones sin rango de ley o fuera de los plazos ya admitidos. Ahí salen cuarenta. Hemos recibido 30 peticiones de recurso de amparo no hemos asumido ni una sola durante el año 1985. ¿Por qué? Porque estimamos que en los recursos de amparo, en que la legitimación es tan amplia que lo puede interponer cualquiera, si el Defensor del Pueblo, salvo en casos muy excepcionales, empieza a asumir recursos de amparo se producirían dos fenómenos: se transformaría en un foco de atracción de todas la peticiones de recursos de amparo, con daño indebido de los abogados en libre ejercicio o de los del turno de oficio, y porque, además, es muy difícil entonces discriminar cuáles se tendrían que interponer y cuáles no. Sin embargo, cuando creemos que se produce indefensión en un caso lo hacemos, y así lo hicimos el año 1984 en el caso del Colegio de Peritos de Grado Medio.

Finalmente, contestaré la pregunta del señor Diputado representante del Grupo Parlamentario Socialista, sobre los supuestos malos tratos. He de decirle que en todos los casos nosotros hemos transferido la denuncia al Fiscal General del Estado, por una parte, y al Ministro del Interior por otra; al Fiscal General del Estado porque si efectivamente se ha dado un mal trato o una tortura, es un hecho delictivo, tipificado

en el Código Penal y por consiguiente tenemos la obligación de que el Fiscal intervenga, según el artículo 25 de nuestra Ley Orgánica; y, por otro lado, si efectivamente ha habido algún exceso por parte de un funcionario de las Fuerzas de Seguridad del Estado, tiene perfecta razón de intervenir el Ministerio del Interior y se lo hemos comunicado siempre. Hasta ahora nosotros sabemos que en los casos enviados al Fiscal General del Estado, éste inició las diligencias preliminares para interponer querrela. Luego no nos han dado cuenta del resultado de esos procesos y algunos de ellos están todavía en curso; por ejemplo, en el caso muy doloroso de Miquel Zabalza, que fue uno de los casos en que intervinimos, hay un procedimiento judicial todavía en marcha en un Juzgado de San Sebastián.

En cambio, al Ministerio del interior sí que le solemos recordar en contactos más directos que nos informen del resultado de esas investigaciones.

Por último, porque esto es extraordinariamente importante, hemos dicho en todo momento que si la denuncia resulta calumniosa, si no se prueba que efectivamente ha habido tortura, a nuestro entender hay un derecho fundamental de las personas acusadas de haber cometido malos tratos a que se deje absolutamente clara su inocencia; es decir, que no se sobresea provisionalmente, sino que se llegue hasta el fondo, que haya absolucón de la persona acusada de malos tratos y que, si ella lo desea, se le indemnice por el perjuicio sufrido a causa de la denuncia.

A nuestro entender, ciertamente hay que acabar con las denuncias sistemáticas de malos tratos, pero hay que acabar por los caminos que están en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En el momento en que se ejerciten a tiempo acciones contra los denunciantes que sistemáticamente ven malos tratos o torturas, empezarán a desinflarse esas graves acusaciones. Naturalmente, con la contrapartida de que cuando se compruebe el mal trato o la tortura se lleven hasta el final la investigación y el procedimiento judicial.

Nada más, señores, muy agradecido por su apoyo y por su estima.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Ruiz Giménez.

Antes de dar paso a las preguntas concretas de los señores Diputados, como ya anuncié con anterioridad, vamos a conceder un descanso de cinco minutos.

Se suspende la sesión por cinco minutos.

Se reanuda la sesión.

El señor **PRESIDENTE**: Pasamos al turno de intervenciones de aquellos señores Diputados que quieran plantear al Defensor del Pueblo alguna aclaración o pregunta escueta, tal como establece el Reglamento. Por favor, los señores Diputados que quieran hacer uso de la palabra me lo van indicando con su nombre, va que todavía no nos conocemos. (Pausa.)

El señor Moldes tiene la palabra.

El señor **MOLDES FONTAN**: Quisiera preguntarle al Defensor del Pueblo si, a lo largo del año 1985, o incluso de

lo que va del año 1986, respecto a las quejas presentadas ha notado mejoría, en cuanto al régimen penitenciario de los reclusos españoles, o si el número de quejas permite hacer un análisis de que en ese campo concreto todavía no se ha mejorado.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Ramón Fajarnés tiene la palabra.

El señor **RAMON FAJARNES**: Yo desearía hacer unas preguntas en relación a tres temas. En primer lugar, con respecto a la legitimación que tiene el Defensor del Pueblo de presentar recursos de inconstitucionalidad de oficio, va conocemos cuáles eran los criterios establecidos y que se comentaban en el informe del año 1983, creo, pero quiero saber si se mantienen aquellos mismos criterios y, para hacer la pregunta más concreta, qué hubiera ocurrido en los seis recursos que ha presentado, en donde la institución ha estimado que presumiblemente había inconstitucionalidad, si no hubiese habido petición de parte; si la institución los hubiese formulado o si simplemente seguirían los textos tal como estaban antes, porque veo que incluso en algunos de ellos el Tribunal Constitucional ha admitido las razones expuestas por la institución.

Con respecto al recurso de amparo, sí que participo de los principios que ha manifestado el señor Defensor para actuar o no actuar de oficio.

Un segundo tema es el que hace referencia a las relaciones con las instituciones análogas en las tres Comunidades que ya tienen esta institución. Quisiera conocer si en el informe aparecen aquellas quejas relativas a las administraciones locales de estas Comunidades, o a la Comunidad Autónoma en relación a aquellas materias en las que haya concurrencia con las Administraciones locales, o si no aparecen en ese informe y, por tanto, se desconoce cuál es el clima de queja o de insatisfacción de los administrados con respecto precisamente al gobierno de la Comunidad y a los Ayuntamientos de estas tres Comunidades.

Y, finalmente, con respecto a toxicómanos, quisiera conocer si ha habido por parte de la institución sugerencias o recomendaciones en materia de prevención, especialmente en lo que hace referencia a la formación a través de la enseñanza, y a la situación en el cumplimiento del Servicio Militar que hoy en día cumplen como otro mozo cualquiera y en el que por lo tanto, tienen un fácil acceso a armas y explosivos.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Gil Lázaro tiene la palabra.

El señor **GIL LAZARO**: Sin perjuicio de lo va anunciado de que solicitaremos una comparecencia especial a efectos de profundizar en este informe, sí querríamos indagar sobre algunas cuestiones puntuales que, a vuelapluma, surgen de una primera lectura.

Quisiéramos saber a qué causas generales atribuye el Defensor del Pueblo el aumento que se ha producido en el año 1985 de quejas afectantes a libertades públicas y derechos cívicos.

Querríamos saber, en segundo lugar, si el Defensor del Pueblo considera de prioridad urgente la corrección en la persistencia, tal y como se señala en el informe, del uso de la libre designación para la provisión de puestos de trabajo en la Administración pública.

Y sin voluntad, evidentemente, de hacer de la anécdota categoría, sí quisiéramos saber sobre dos cuestiones que nos han llamado poderosamente la atención en una primera lectura del informe. Quisiéramos nos dijera si le consta a la institución que el criterio adoptado por un hospital de Toledo, en donde la institución actuó de oficio, respecto a la no admisión, por colapso de plazas, de enfermos desahuciados ha tenido reproducción en algún otro centro hospitalario.

Y quisiéramos saber también si efectivamente ha podido observar la institución, a través de las quejas que le han llegado, especialmente de funcionarios públicos, claro está, a lo largo de este ejercicio, si se ha reproducido en alguna situación el caso observado con ocasión de la posición personal adoptada por un determinado funcionario con respecto a la utilización de un bien del Estado con carácter estival por parte del Presidente del Gobierno, puesto que nos llama poderosamente la atención —y desde luego celebramos la claridad, la objetividad y la valentía del Defensor al referirlo así en el informe—, nos llama poderosamente la atención, digo, que el informe señale textualmente que el INEM ha contestado eludiendo toda responsabilidad y ocultando datos fundamentales que abona la tesis —dice el Defensor— de que se trata en este caso, precisamente, de una represalia de carácter político.

Son dos anécdotas, las reconocemos como tales, y no pretendemos elevarlas a categoría, pero sí nos gustaría saber algo más sobre esto.

Y sin perjuicio de que —insisto— sobre este informe abundaremos en la sesión especial, sí querríamos saber, en primer lugar, si al Defensor le consta que la Administración, y particularmente el Ministerio de Justicia, ha empezado a adoptar va algún tipo de iniciativas en relación con la creación de centros penitenciarios especiales para reclusos menores de veinticinco años. Creo que, como se señala en el informe del Defensor, el crear estos centros para la rehabilitación de estas reclusas constituye, evidentemente, no sólo una necesidad urgente, sino además el no consagrar un clima de discriminación con respecto a los reclusos varones que ya gozan de este tipo de centros.

Y, finalmente, quisiéramos saber también, porque consideramos importante la referencia que a ello hace el informe del Defensor, si le consta al Defensor que por parte de la Administración se ha empezado, o hay el proyecto de poner en práctica con carácter más o menos inmediato, un tratamiento serio de lo que es la asistencia psiquiátrica previa al Servicio Militar y, desde juego, durante el Servicio Militar.

Y, por último, hay una cuestión que no aparece en el informe y que a nosotros de alguna manera nos parece una cuestión de sensibilidad y de solidaridad histórica. Quisiéramos saber silos afectados particular o colectivamente por la situación a la que voy a referirme se han dirigido a la institución de alguna manera. Me estoy refiriendo a aquellos españoles que sufrieron persecución o internamiento en campos de concentración nacional-socialistas durante la II

guerra Mundial o a sus familiares. Ha habido a lo largo de estos años una demanda constante de solución a los problemas que esta situación creó a estos conciudadanos. Esa demanda ha estado evidentemente reflejada en los medios de comunicación social y en la calle, pero nos gustaría conocer si ha llegado también al Defensor.

Todo ello, desde luego, insisto, sin perjuicio de las preguntas que, con mayor profundidad y amplitud, haremos en la sesión especial.

El señor **PRESIDENTE**: El señor Rodríguez Zapatero tiene la palabra.

El señor **RODRIGUEZ ZAPATERO**: Dos preguntas puntuales relativas al área de Educación y Cultura, que implican quizá una valoración por parte del señor Defensor.

En primer lugar, en relación con el tema del acceso a la función pública por el método de las pruebas de idoneidad. Según los últimos datos que me constan, en estos momentos, de alrededor de 1.400 recursos planteados, se han resuelto unos 1.000, de los cuales han prosperado unos 320. Según se dice en el informe, el Defensor ha hecho un seguimiento, ante las numerosas quejas, para que se vayan produciendo con la agilidad suficiente en tiempo y forma. De estos datos se desprende que esta realidad va marchando y quisiéramos saber si ésa es la valoración también del Defensor.

En segundo lugar, en el tema del acceso a los centros universitarios, que también ha sido abordado y que está relacionado ampliamente en el informe, quisiéramos saber asimismo la valoración de la institución sobre el hecho de que en la actualidad (aun conociendo las limitaciones que existen, producto de la dificultad de obtención de puestos en determinadas facultades) todo alumno pueda elegir la universidad en la que quiere estudiar, que es, evidentemente, un paso importante de cara a garantizar lo que parece ser un derecho que está implícito en el artículo 27 de la Constitución.

El señor **PRESIDENTE**: Don José Antonio Amate tiene la palabra.

El señor **AMATE RODRIGUEZ**: Dos preguntas muy breves y concretas, señor Presidente, como ha recomendado S. S.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Empleo, por razón de la naturaleza de su gestión, son los organismos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con más volumen de quejas. Yo quisiera saber si estas quejas han aumentado o disminuido de 1984 a 1985.

Una segunda pregunta es saber si el señor Defensor del Pueblo ha detectado una mejoría notable en el tiempo de tardanza en la resolución de los expedientes de prestación de la Seguridad Social, y concretamente en la invalidez permanente.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Amate. Don Isidoro Gracia tiene la palabra.

El señor **GRACIA PLAZA**: Señor Presidente, voy a referirme a aspectos de lo que ha sido, digamos, el tema portado en cuanto a la problemática que ha tratado el Defensor del Pueblo y que trata el informe; el tema de la Administración de Justicia.

Como todos sabemos, las Cortes Generales y el Ejecutivo podemos actuar claramente en dos direcciones básicas para solucionar ese problema: una, la reforma de la legislación; otra, la dotación de medios materiales y personales.

Respecto a lo primero, la pregunta es: ¿Considera el Defensor del Pueblo que las reformas introducidas en las leyes procesales han sido útiles para reducir los retrasos en la Administración de Justicia?

Respecto a lo segundo, de los datos que baraja el informe parece deducirse que, a pesar de triplicar las dotaciones en la asistencia letrada, de poner en marcha siete órganos judiciales por mes en los últimos tres años y de dar todos los medios solicitados para el plan de urgencia y especial del Tribunal Central y otras actuaciones similares, los problemas de la justicia tardan en solucionarse. Sin embargo, yo creo que, con los datos de que dispone el Defensor del Pueblo, sería posible hacer una valoración acerca de la consideración que durante la pasada legislatura le merece si se ha realizado un refuerzo importante de estos medios materiales y personales a la Administración de Justicia. Vuelvo a insistir: medios materiales y personales, que, junto con la reforma de la legislación, son actuaciones que podemos llevar a cabo desde esta casa y desde el Ejecutivo.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gracia. Las preguntas han sido numerosas y muy concretas. Naturalmente, requieren manejo de documentación, así que, vamos a dar cinco minutos escuetos de receso, en esta ocasión sin salir de la sala. **(Pausa.)**

Se reanuda la sesión y tiene la palabra el señor Defensor del Pueblo, para contestar a las cuestiones planteadas.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Ruiz-Giménez y Cortés): Agradezco las preguntas planteadas, porque, evidentemente, van al fondo de determinadas cuestiones importantes.

A la primera pregunta, a la pregunta del Diputado señor Moldes, sobre si ha aumentado el número de quejas en materia penitenciaria, distingo: han disminuido hasta el punto de no haber habido quejas durante 1985 sobre malos tratos en las prisiones, por lo menos, malos tratos cuya existencia hayamos podido comprobar. Hubo en los años anteriores algún caso en que intervinimos y, efectivamente, comprobamos la existencia de malos tratos (no podía decirse que torturas, pero sí malos tratos), y fueron denunciados por nosotros a las autoridades correspondientes, tanto al Fiscal General del Estado como al Ministerio de Justicia; pero, en 1985 no ha habido.

Las quejas que en materia penitenciaria sí aumentan son de otros tipos. Una por el hacinamiento, que hace imposible cumplir las normas de la Ley General Penitenciaria y del Reglamento sobre individualización de las celdas; es decir, hay todavía demasiadas celdas con excesivo número de

presos y, precisamente por ese nacimiento no se puede prestarla atención adecuada.

Hay quejas por no existir talleres de trabajo. Una materia muy importante para la rehabilitación moral y para la futura reinserción social del preso son los talleres de trabajo, y pocos centros penitenciarios tienen adecuadas instalaciones en este aspecto. Sobre eso nos llegan quejas, y nos llegan sobre todo porque en las visitas a las cárceles se produce, como es lógico, un aluvión de quejas verbales, que nosotros vamos transformando, por medio de unos cuadros, en quejas escritas. Por eso han aumentado, en ese aspecto, las quejas sobre lo que llamaríamos la plena habitabilidad de las cárceles, los servicios necesarios para que funcione mejor la finalidad rehabilitadora de la cárcel. Eso sí es así; pero en malos tratos, no hemos podido comprobar, durante 1985, que se haya producido una situación de malos tratos en ninguna de las prisiones.

De todas formas, sobre este tema penitenciario, como es muy complejo y muy importante, porque tiene otras derivaciones, por ejemplo —luego volveré a ello—, las prisiones femeninas, la coexistencia de presos preventivos y presos penados contra una clara orientación constitucional, me gustaría que, si hay una nueva reunión con la Comisión, fuera uno de los temas que pudiéramos abordar en profundidad.

Me refiero a las tres preguntas del Diputado señor Ramón Fajarnés.

La legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad la tenemos absolutamente. Independiente de que nos lo pida una parte, alguien interesado directamente, nosotros podemos interponerlo de oficio. Normalmente, durante el período de tres meses en que una ley puede ser recurrida por el Defensor del Pueblo, o por quien tenga legitimación activa, nos llegan peticiones de recurso de inconstitucionalidad. A veces, esta petición de recurso de inconstitucionalidad nos llega cuando la ley se está debatiendo todavía en las Cortes, o incluso cuando se anuncia que el Consejo de Ministros ha aprobado ya un proyecto; nos llega antes. A esas peticiones contestamos inmediatamente que ni podemos intervenir en el período preparatorio de una ley de este tipo, ni mucho menos podemos hacerlo durante el iter legislativo. Que esperen y que tendrán tres meses para pedirlo. Algunas veces, ellos han considerado que va lo habían pedido y otras veces han renovado la petición. En los seis casos en los que hemos interpuesto, en 1985 hubo petición. En donde menos petición hubo fue en la Ley de Extranjería, porque nos lo pidió uno solo, que fue el Colegio de Abogados de Barcelona, pero ya nosotros habíamos estudiado a fondo esa ley, porque habíamos tenido en cuenta tanto los Acuerdos del Consejo de Europa como de un Simposio organizado por el mismo Consejo, en el que yo participé, siendo ya Defensor del Pueblo, como ponente del Consejo de Europa, y teníamos el problema muy en la mano. Así, pues, ¿cuáles son los criterios? Mantenemos los mismos criterios que al principio he indicado. Es decir, no utilizar nada más que en circunstancias muy fundadas y con una gran ponderación nuestra legitimación activa para recurrir, porque cuando una ley ha salido, a veces por una mayoría más que cualificada, a veces hasta casi por consenso de los Grupos Parlamentarios,

nos preocupa tener que manifestar nosotros una opinión discordante con la de la gran mayoría del Parlamento. Sin embargo, cuando llegamos al convencimiento de que en una ley, por ejemplo en el caso de la Ley de Extranjería, hay aspectos que deben ser revisados o por lo menos que el Tribunal Constitucional opine al respecto, sí lo hemos hecho, pero simplemente en circunstancias muy reducidas, muy excepcionales muy extremas.

En segundo lugar, realmente no hemos interpuesto los recursos salvo en el punto concreto en una de las leyes por el motivo alegado por el que nos lo ha solicitado porque, en general, los que lo solicitan lo hacen desde posiciones respetables pero en defensa digamos de sus intereses profesionales o de otra índole. Lo que nosotros hacemos es ver si, objetivamente, has motivo para ello. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la Ley de Objetores de Conciencia. Nos alegaron muchas cosas los objetores de conciencia, pero nosotros recurrimos esa ley por aquellos puntos que consideramos que debían ser, o podían ser, objeto de recurso y no por otros.

En el recurso de amparo, ya ha dicho el propio señor Ramón Fajarnés que él estaba de acuerdo con el criterio y así nos hemos seguido manteniendo.

Relaciones con los «ombudsman» autonómicos. Han sido excelentes. Vuelvo a repetirlo. La intervención del «ombudsman» o del Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma no merma en lo más mínimo nuestra intervención. Nosotros seguimos abiertos a todos los ciudadanos de todas las Comunidades Autónomas que quieran acudir a nosotros. A veces se produce una duplicación, pero duplicación de presentación de la queja ante el «Sindic de Greuges» y ante el Defensor del Pueblo de Andalucía, que son los dos que están actuando, porque todavía el Diputado del Común no tiene la infraestructura necesaria y seguimos ocupándonos de todas las quejas de Canarias. Pero cuando llega una queja inmediatamente lo comunicamos por télex al Defensor del Pueblo autonómico, y a la inversa. O sea, que en todo momento sabemos si una persona ha reclamado allí, lo ha hecho a nosotros, o si ha reclamado a los dos sitios, para evitar duplicaciones y, sobre todo, posibles actitudes contradictorias. En ese aspecto hemos actuado siempre en plena coordinación.

Las quejas que propiamente corresponden a los Defensores autonómicos —para abreviar les llamaré así como saben SS. SS. son las que se refieren al funcionamiento de la Administración autonómica y, por una cierta ampliación, a la Administración de los entes locales cuando se trate de competencias que la Comunidad Autónoma haya transferido al ente local. Ahí has una cuestión, pues está «sub indice» un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la «Generalitat» contra la Ley de Coordinación de nuestras respectivas instituciones, porque creen que se les ha merchado a los Defensores autonómicos la posibilidad de inspeccionar ellos los municipios. La cuestión está ahí abierta. La inmensa mayoría de las quejas a los Municipios nos siguen llegando a la Institución del Defensor del Pueblo, incluso de la órbita de las Comunidades Autónomas, pero siempre comunicamos al Defensor autonómico que estamos actuando, o cuando él lo hace nos lo dice a nosotros. En algún caso —porque ya se ha dado el caso de un ciudadano

catalán— la materia correspondía propiamente a la competencia del Defensor del Pueblo, del «Sindic de Greuges», era una cuestión que se refería a la educación en lengua vernácula y el Defensor del Pueblo autonómico empezó a actuar, pero el ciudadano pidió que fuéramos nosotros los que actuáramos, y naturalmente le dijimos que si él insistía en que fuéramos nosotros, actuábamos, hemos actuado, y lo comprendió perfectamente el «Sindic de Greuges», pero no ha sido más que ese caso, que yo recuerde.

La tercera cuestión es, si no recuerdo mal, las toxicomanías. Hemos hecho ya varias recomendaciones, hemos estado muy en contacto con la coordinadora estatal en materia de droga y con los servicios del Ministerio de Justicia que se refieren a las toxicomanías entre presos; hemos estado en contacto también con los servicios correspondientes del Ministerio de Defensa porque, claro, insistimos muchísimo en vigilar la prevención del uso de las drogas. Hemos recibido a veces quejas de colegios de segunda enseñanza en cuya proximidad se iba a establecer un centro de atención a toxicómanos. Algún Ayuntamiento se quejó ante la Institución del Defensor de que se hubiera autorizado la construcción de un centro de atención a toxicómanos en la órbita municipal. Naturalmente, éste es un problema muy delicado, porque las necesidades de esos centros de atención al toxicómano son evidentes, y en algún lado hay que establecerlos. Lo único que se puede hacer es tomar las garantías suficientes. Nosotros al Ayuntamiento de Madrid y a la Comunidad Autónoma de Madrid les hicimos notar esto, que se tomaran todas las cautelas necesarias para que el centro de toxicómanos no fuera un centro de irradiación, de inclinación hacia la droga, en la órbita del colegio de que se trataba, un colegio en Chamartín; y en el caso de un Ayuntamiento próximo a Madrid, también dijimos que se tomaran las garantías, pero que no se podía obstaculizar el establecimiento de esos centros de atención a los drogadictos.

A las observaciones del señor Gil Lázaro, y sin perjuicio, repito, de que en la reunión que podemos tener en la Comisión recojamos algunas de estas importantes observaciones, diremos sobre el aumento de quejas relativas a libertades públicas, que no sé cuáles pueden ser las causas, pero sí que ha habido aumento en algunas quejas del ejercicio de libertades públicas y del abuso en el ejercicio de libertades públicas. Por ejemplo, ha recibido la Institución del Defensor del Pueblo, durante 1985, y luego durante 1986, quejas contra determinados programas en televisión, relativos a películas de alto contenido erótico, radiados o emitidos en horas que no son estrictamente las de la noche. Nosotros, cuando estas quejas se referían sobre todo a programas que podían afectar a la edad juvenil, según el artículo 20, apartado 4, de nuestra Constitución, sí que las hemos comunicado al Director General del ente autónomo. Se nos ha explicado el sentido del programa, que no era estrictamente hora de tarde, sino hora de noche, etcétera. Algunas de estas quejas sí se han producido respecto a las libertades públicas. Hemos tenido otras que están en el concepto de derechos cívicos y políticos, que son las de garantías en las detenciones y los malos tratos. Ha seguido habiendo quejas sobre malos tratos, no en gran número, ya he

dicho, en número relativamente reducido, pero cuando nos han llegado, las hemos tramitado inmediatamente al Fiscal General del Estado, por la parte penal, y al Ministerio del Interior, por la parte disciplinaria.

Otros tipos de libertades. Nos ha llevado una de esas quejas a interponer uno de los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Libertad Sindical, sobre un punto concreto planteado por los trabajadores civiles en el ámbito de establecimientos militares, donde hay una restricción en la Ley de Libertad Sindical al ejercicio de la acción sindical, y pidieron todas las organizaciones sindicales que se recurriera este punto. Nosotros recurrimos este punto para que se determinara lo antes posible, o bien por el poder legislativo (tendría que ser por Ley), qué se entiende por establecimientos militares, porque ahí quedaba la ambigüedad de tener unas restricciones, por ejemplo el no ejercicio de derecho de huelga, en el ámbito de los establecimientos militares, pero como no está definido qué son establecimientos militares y este artículo de la ley hacía referencia a un desarrollo reglamentario y no de rango legal, estimábamos que podría haber, ciertamente, una infracción del principio constitucional de que toda restricción a un derecho fundamental tiene que hacerse por ley y no por reglamento. Ese fue el motivo por el cual intervenimos.

La segunda pregunta era la persistencia en la libre designación de puestos de trabajo. Efectivamente, han aumentado las quejas en esta materia, pero hemos podido comprobar —lo cual no es una justificación sino un hecho—, que estos nombramientos de libre designación se han hecho entre funcionarios; no es nominación o nombramiento de personas para puestos de funcionarios o para puestos de la función pública, fuera del cauce que establece tanto la propia Constitución en su artículo 103, como, sobre todo, la Ley de Reforma de la Función Pública, que tiene que ser por concurso u oposición, y apreciando mérito y capacidad. Lo que sí se hacen son nombramientos directos de funcionarios, para determinados puestos, entre los que ya son funcionarios y nosotros sí que hemos puesto de relieve que estimamos que ahí se ha procedido con excesiva facilidad; es decir, se han producido demasiados nombramientos para puestos de libre designación, pero entre funcionarios; lo otro hubiera sido una infracción. ¿Eso es una infracción constitucional? Es difícil; si es entre funcionarios, simplemente es adecuar más y ser más respetuosos con el principio de mérito y capacidad, que se aprecia mejor, quizá, con la fórmula de oposiciones y concursos, que no por la forma de libre designación.

Hay una serie de casos más puntuales. En el del Hospital de Toledo, sobre no admisión de enfermos, pedí socorro a mi Adjunta segunda para que me informara sobre esto, y efectivamente, tuvimos que resolverlo por teléfono. Se nos dijo que había habido esas dificultades, porque las plazas no daban más de sí y faltan en nuestra estructura sanitaria los llamados hospitales de crónicos. Claro, el problema es que hay hospitales donde los crónicos ocupan unas camas que son necesarias para los que no son crónicos, mientras que a los crónicos habría que atenderles de otras maneras. Ahí sí que convendría aumentar el número de hospitales de crónicos. Diré a SS. SS. que también tenemos nosotros reclamantes crónicos, y que eso no le pasa sólo al Defensor

del Pueblo, sino a todos los «Ombudsman». Uno de los puntos que tratamos en la reunión de Ombudsman de Estocolmo del año 1983 ó 1984 fue precisamente el reclamante crónico. Tenemos una proporción no muy grande de personas que vuelven una y otra vez, a las que se les resuelve su queja Q se les dice que no tiene solución, una sentencia judicial ya firme, lo que sea, y —repito—, vuelven una y otra vez. Hay enfermos (lo de los enfermos es más grave, naturalmente), enfermos crónicos que no caben en los hospitales, lo cual no quiere decir que en casos de urgencia, —si el enfermo crónico tiene un momento de agravación, lo puedan rechazar así en un hospital. Fue por esto por lo que nosotros intervenimos en este caso.

Lo que no sabemos, porque me parece que la pregunta del señor Gil Lázaro iba por ahí, es si había habido otros hospitales donde esto se había producido. Me confirman que no, que, por lo menos durante 1985 y lo que va de 1986, no ha habido otros casos semejantes al de Toledo. Ha habido alguna denuncia de las listas de espera excesiva. Eso es cierto; listas de espera excesivas por la misma razón por falta de plazas. Ha habido menos casos (ya intervenimos en un hospital de Madrid) de hacinamiento de enfermos en los pasillos, a consecuencia de no tener suficientes camas. Ahí se intervino y se arregló; incluso camas que estaban destinadas al síndrome tóxico, o parte del pabellón pediátrico por haber menos problemas infantiles, se dedicaron a este tipo de enfermos.

Respecto a la queja formulada por un funcionario público del INEM, que había sido objeto de un traslado de su puesto de trabajo a un lugar más alejado porque había expresado una opinión contraria a la utilización de un determinado navío, efectivamente no se nos ha dado por parte del INEM una respuesta convincente. Naturalmente que ese funcionario tiene derecho a recurrir contra ese traslado y, si no obtiene una resolución favorable en vía administrativa, intentar la vía contencioso-administrativa. El INEM ha eludido toda responsabilidad en el caso y está pendiente. De todas maneras he tomado una especial nota para el seguimiento de este asunto e informar, en su caso, a los señores Diputados.

Creación de centros penitenciarios especiales para reclusas. Este es un tema grave. Si las cárceles españolas para varones son tan deficientes como ya hemos indicado (por deficiencias de decenios y decenios y de siglos, si se quiere), deficientes en tantos aspectos como infraestructurales, materiales, de personal, falta de lugares de trabajo, de talleres, etcétera, el problema es mucho más grave para las mujeres porque, además, ha aumentado la delincuencia femenina, no ya por los delitos que llamaríamos típicos y clásicos de la delincuencia femenina, sino por otros casos en parte relacionados con la droga, con violencia de tipo terrorista, etcétera. Hay dos cosas graves. Primero, la coexistencia en un mismo centro de la reclusa, la detenida, la procesada joven en situación preventiva y de las ya condenadas por reincidencias o por hechos más graves. Realmente la urgencia de la separación es fundamental. En las nuevas cárceles se está teniendo en cuenta, pero es una cosa lenta porque la construcción de una nueva cárcel, como se sabe, tarda tiempo. Nosotros hemos actuado especialmente en relación con el centro femenino de Yeserías, que es uno

de los casos que más nos han denunciado, y con alguna otra cárcel española. Hay cuatro o cinco cárceles que son puntos muy negros en el panorama. Sobre 72 cárceles es una proporción pequeña, pero hay algunas cárceles en que la situación es absolutamente insostenible, como la Modelo de Barcelona, la cárcel de Sevilla, la cárcel de Avila, la cárcel de Málaga, etcétera.

Respecto a la asistencia psiquiátrica en el servicio militar, hemos insistido mucho en que se mejorara el reconocimiento médico de los reclutas para evitar el aumento, la pluralidad de casos de suicidios en el servicio militar. Estamos convencidos de que los muchachos que se suicidan tienen alguna lesión psíquica preexistente y lo que hay que hacer es evitar que eso se produzca. Hoy mismo, la Prensa habla de un muchacho que se ha ahorcado para no entrar en el servicio militar, que ni siquiera se le ha ocurrido utilizar la vía de la objeción de conciencia. Ello indica que debe de haber algo patológico. En esto hemos insistido. Tenemos el convencimiento de que se está mejorando mucho lo que se refiere a la asistencia médica en la práctica del servicio militar, en el período de acceso al servicio militar y en el período de cumplimiento del mismo. Hay que decir que en esto el Ministerio de Defensa, como en otras cosas, ha actuado con mucha permeabilidad a las sugerencias que se le han hecho por parte de la Institución del Defensor.

En relación a los españoles en campos de concentración nazi, se me ha comunicado por uno de los asesores que hubo únicamente un caso de un español que estuvo en Mathausen, que vivía en Venezuela, y que reclamaba contra la República Federal Alemana la indemnización o la compensación que ésta había dado. Cuando se trata de actuar sobre una Administración extranjera, lo único que nosotros podemos hacer, y eso sí lo hacemos, es comunicarlo al Ministerio de Asuntos Exteriores para que ayuden a esa reclamación a través de sus servicios consulares, pero no podemos hacerlo directamente. Hubo también un norteamericano que no estuvo en una cárcel de concentración nazi, sino en Nanclares de Oca, en un campo de trabajos forzados del régimen político anterior, que reclamaba una indemnización. Sobre este punto, la verdad es que no se ha establecido por ninguna norma legal indemnizar a los que estuvieron en campos de trabajo en el régimen anterior. Estos me parece que han sido los puntos importantes que nos ha indicado el señor Gil Lázaro. El señor Rodríguez Zapatero se refiere al acceso a la función pública, el tema de la idoneidad en la Administración educativa. Le he dicho que hemos intervenido en numerosísimos casos de reclamaciones formuladas por quiénes habían sido excluidos de la idoneidad por las comisiones especiales que calificaron la idoneidad. Nosotros, cuando hemos comprobado que la Comisión de idoneidad no ha cumplido los requisitos formales de procedimiento, sí que hemos apoyado esas peticiones ante el Ministerio de Educación. Se han ido resolviendo casos, pero quedan bastantes por resolver. No le puedo decir, sinceramente, señor Rodríguez Zapatero, cuál es el número de los que quedan. Probablemente quedan por resolver más de los que se han resuelto, pero no tengo seguridad. Yo le ofrezco que para la próxima reunión o incluso antes, si lo desea, lo comprobaremos. Sé que tenemos casos pendientes; quizá luego alguno de mis colaboradores me lo dirá.

Conozco personalmente algunos que no se han resuelto de compañeros universitarios de grado de profesorado no numerario, que estaban pendientes de la idoneidad. Mejor dicho, se han resuelto, pero negativamente para ellos por parte de la Comisión calificadoradora. Lo que no se ha resuelto por el Ministerio son los recursos de reposición interpuestos por ellos contra las resoluciones de la Comisión calificadoradora. Algunos se han resuelto negativamente por el Ministerio y han ido al contencioso-administrativo, y en este caso nosotros ya no podemos hacer más. Pienso que el sistema de las calificaciones de idoneidad de los PNN es un sistema problemático. Quizás algunas personas hayan quedado excluidas del servicio de la educación cuando tenían méritos por muchos años para haber entrado; otros, tal vez, menos. Pero lo cierto es que éste ha sido un sistema muy problemático y muy discutido.

El acceso a los centros universitarios para los jóvenes que terminan el Bachillerato, hacen las pruebas de selección, tienen calificaciones adecuadas y se encuentran con que no les dan plaza en la facultad que habían pedido. Eso no tiene más que un remedio. Evidentemente, si se quiere mantener la calidad de la enseñanza no hay más solución que multiplicar los centros de enseñanza superiores. Así como hay, por la evolución demográfica en descenso, cada vez más plazas libres en los centros de EGB (este año creo que son 65.000 niños menos, es decir, que van quedando puestos libres), en cambio van aumentando, por el crecimiento de aquellos años, las peticiones de puestos para enseñanza media, BUP y más para la Universidad. La solución sería aumentar las plazas universitarias o tratar de sacar el mayor rendimiento posible a las aulas actuales, pero eso supone también aumentar el profesorado, etcétera. Es un problema muy difícil. Pero las frustraciones que se están originando y que acrecen las quejas en ese sentido con los jóvenes que terminan los estudios medios con buena calificación y no pueden seguir una carrera universitaria son graves, graves para ellos y para los familiares. Este es un problema que valdría la pena tratar de resolver cuanto antes por vía legislativa y por vía gubernativa, porque creo que hay un derecho a la educación que se frustra, un derecho constitucional a la educación que se está frustrando en estas gentes que no pueden seguir la carrera que realmente desean. A veces les orientan a una carrera que nada tiene que ver con su vocación originaria.

La intervención del Diputado señor Amate se refiere al número de quejas principalmente en Seguridad Social que proceden del INSS y, en cuanto a trabajo, del INEM. ¿Hay más rapidez en resolver ahora las peticiones que llegan y cuánto tiempo, además, se tarda por parte del INSS en resolver los expedientes? Tuvimos una reunión de trabajo con el Director General del INSS hace unos meses, la adjunta segunda y yo, y realmente los datos que nos dio fueron satisfactorios y estimulantes en cuanto al tiempo que se tarda en resolver, por ejemplo, los expedientes de invalidez permanente. Se ha producido una muy considerable reducción en el tiempo de tramitación. A 31 de diciembre de 1984, dicho tiempo estaba cifrado en ciento veinticinco días; a 31 de diciembre de 1985 se había ya reducido a ciento cinco días, o sea, veinte días, lo que supone un 16 por ciento, y ellos calculaban que durante el año actual se podría llegar a una deducción de veinticinco días más, es decir, que podría

quedar en setenta y cuatro días para unas situaciones en cuarenta y nueve días para otras el tiempo de tramitación de un expediente. Todavía nos parecerá que hablar de treinta, cuarenta o cincuenta días es mucho, pero hay que tener en cuenta el enorme volumen de expedientes que llegan a la Seguridad Social. Sinceramente, hay que decir que se ha hecho un gran esfuerzo por quienes han llevado la dirección del INSS en los últimos tiempos.

En el INEM lo que ocurre es que el volumen de las plazas de trabajo que puede gestionar dicho organismo es absolutamente desproporcionado, por deficitario, al número de puestos que se piden. Naturalmente no es un problema de tiempo, sino un problema de plazas a cubrir. A medida que vaya aumentando el crecimiento de puestos de empleo se irán reduciendo estos largos tiempos de espera en las listas del INEM. ¿Se ha mejorado en la tramitación? Yo creo que en el INSS sí. Al INEM lo estamos todavía manteniendo en vigilancia y observación.

Por último, las preguntas de don Isidoro Gracia se referían a la Administración de Justicia y planteaban lo siguiente, que a mí me parece que es muy importante: ¿Por qué se producen tantas quejas en la Administración de Justicia? ¿Cuáles son las causas de su lentitud? ¿Cómo se podría remediar? Y el señor Diputado indicaba muy bien que o por reforma legislativa o por dotación de medios.

Reforma legislativa. La única posibilidad que hay sería revisar la Ley sobre la prisión preventiva, pero no hay que olvidar que esta Ley, que inicialmente fue la primera que el Ministerio de Justicia llevó a las Cortes y que redujo a treinta meses como máximo el tiempo de prisión preventiva, no para que se soltara con facilidad a los presos, sino para que los señores jueces y los tribunales en, esos treinta meses resolvieran todos. los procedimientos penales, originó, por el aumento de la inseguridad ciudadana y por otras causas, una reforma legislativa, como saben ustedes, que fue la segunda Ley sobre Reforma, del año 1984, que ha dado muchas más facilidades a los Tribunales para prolongar la prisión preventiva, que puede llegar, en ciertos casos graves, hasta cuatro años. Esto ha producido que en este momento —lo pueden ver ustedes en la Memoria del Fiscal— el cuarenta y tantos, casi el 50 por ciento de los presos son preventivos. Es decir, que del volumen total de presos —21.000 ó 22.000— que hay en las prisiones españolas, casi un 50 por ciento son preventivos que coexisten con los penados. Por tanto, una reforma legislativa sería revisar todo eso, con las cautelas que se estimen pertinentes porque, además del hacinamiento que se origina en la prisión, la coexistencia del interno primario con los reincidentes es negativa para la rehabilitación moral.

Otra reforma sería ir avanzando en cuanto a buscar fórmulas alternativas de la privación de libertad. Algunas de estas fórmulas alternativas podrían mejorarse porque ya existen en nuestra legislación; por ejemplo, la suspensión de condena para determinados casos de delitos menores, que no fuera necesario el ingreso en prisión. Esto puede hacerse por los Tribunales, pero con el requisito de que no exista reincidencia. A veces se estima reincidencia, por ejemplo, haber conducido sin carnet. Nos encontramos con el caso de un trabajador de Gijón que fue condenado a seis meses porque se había peleado con la Guardia Civil en una

manifestación en contra de la reconversión de Astilleros de Gijón. Por este incidente, repito, se le condenó a seis meses. Se le podía haber concedido la remisión de condena —era un trabajador que tenía una excelente hoja de servicios, padre de un minusválido—, pero no se le aplicó porque tenía un antecedente penal. Nosotros preguntamos cuál era dicho antecedente y resultó que era el haber conducido sin carnet un año antes. Nos parece que interpretar de una manera tan estricta lo de «no tener reincidencia» es grave y podría ser objeto de una reforma legislativa en esta materia.

Otras reformas legislativas podrían ser la libertad vigilada, los arrestos de fin de semana, etcétera; hay muchas fórmulas que podrían quizá disminuir el hacinamiento en las prisiones. Otra es la dotación de medios y para ello simplemente basta que las Cortes Generales otorguen al Ministerio de Justicia más medios para acelerar la construcción de cárceles, para ampliar y mejorar las existentes, para ir transformando la estructura de las actuales, etcétera. Naturalmente está en manos del Poder legislativo cooperar de una manera eficaz para que esto se resuelva.

Me parece que he contestado a casi todo, señor Presidente, y no quisiera incurrir en el delito de malos tratos y torturas a los señores Diputados (Risas.), prolongando más esta larga sesión que para otras ocasiones, si la hacemos más frecuente y más monográfica, podría disminuirse en tiempo, facilitarse el diálogo y ser más fructífera. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Nunca es una tortura oír al señor Defensor del Pueblo, sino, todo lo contrario, es un placer.

Hemos llegado al final de la sesión. Una vez más, agradezco la presencia y la participación de las señoras y señores Diputados, del señor Defensor del Pueblo y de sus adjuntos. Esperamos reunirnos pronto.

Se levanta la sesión.

Era la una y treinta minutos de la tarde.



CORTES GENERALES

§ 3

DIARIO DE SESIONES DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

PLENO Y DIPUTACION PERMANENTE

Año 1986

III Legislatura

Núm. 7

SUMARIO

Se reanuda la sesión a las diez y cincuenta minutos de la mañana.

Página

Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 1985 179

El señor Defensor del Pueblo (Ruiz-Giménez Cortés) comienza agradeciendo al señor Presidente y a la Mesa de la Cámara el que hayan incluido este punto del orden del día en la sesión de hoy, al comienzo de la III Legislatura, y a todos los Grupos Parlamentarios su apoyo a la institución del Defensor del Pueblo, sin el cual ésta carecería de los elementos suficientes para tener autoridad moral y mantener su independencia en el cumplimiento de la misión que tiene confiada. Agradece también la presencia de miembros del Gobierno, ya que sin una receptividad de quienes dirigen la Administración pública de poco servirían sus sugerencias y recomendaciones.

Señala a continuación la imposibilidad siquiera de realizar una síntesis del informe escrito, que ocupa 363 páginas del «Boletín de la Cámara» y cuyos datos principales tuvo ocasión de exponer hace escasos días en la Comisión correspondiente a los señores Diputados. En dicho informe se contiene la evaluación de las experiencias habidas y una descripción objetiva de los logros obtenidos, así como de las carencias de la institución.

A continuación expone el Defensor del Pueblo los rasgos principales en las tres dimensiones de comunicación en que dicha institución consiste, es decir, diálogo con los administrados de una parte, con los órganos de todas las Administraciones públicas por otra y diálogo, finalmente, con las Cortes Generales. En la comunicación con los administrados, ciudadanos y extranjeros, que acuden al

Defensor del Pueblo, el número de quejas en 1985 se elevó a 16.940, disminuyendo sensiblemente respecto de los años anteriores debido a una mayor divulgación de las facultades del Defensor. Sin embargo, ese número de quejas, por venir mejor fundadas y entrar en la competencia de la Institución, dan un mayor trabajo al tener que formalizarse ante la Administración pública en proporción muy superior a la de años anteriores. En cambio, este menor número de quejas permite mejorar el contacto directo y la comunicación con los reclamantes, obteniendo una visión más completa y objetiva del grado de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Esta labor permite poner de relieve ante las Cortes lo que realmente existe de carencia o insatisfactorio en el orden de la legalidad de la actividad administrativa y del respeto a los derechos fundamentales, a sabiendas de que aquellos a quienes la Administración les ha atendido bien, que son la mayoría, no acuden al Defensor del Pueblo. Incluso en relación con las quejas formuladas contra el funcionamiento de la Administración, una vez puestos en comunicación con ésta se ha observado que un buen número de aquéllas no tenían fundamento. Precisamente esta comunicación con los órganos de la Administración pública ha mejorado con el transcurso del tiempo, consiguiéndose una mayor flexibilidad y rapidez en las respuestas administrativas, sin perjuicio de que todavía persistan algunas resistencias, muchas de ellas procedentes de las entidades locales, seguramente por un deficiente asesoramiento jurídico o un mal entendimiento de lo que es la autonomía municipal. De tales contactos con los ciudadanos han ido surgiendo una serie de recomendaciones o sugerencias a la Administración pública.

Asimismo pone de relieve el señor Ruiz-Giménez la excelente cooperación habida con las figuras homologadas de las Comunidades Autónomas y las relaciones de colaboración cada vez más fructíferas con las figuras semejantes de los demás países de la Europa Occidental.

En cuanto a la comunicación con las Cortes, solicita un contacto más frecuente con la Comisión de Relaciones con el Defensor, ya que, además de la autoridad moral, sus posibilidades de eficacia están en función del apoyo de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Tal tipo de reuniones podían tener carácter monográfico para profundizar en los problemas más importantes y encontrar caminos de solución a los mismos.

Entrando en el análisis de las principales cuestiones que emergen de las quejas recibidas, agrupa en cuatro apartados los principales problemas que, a su juicio, se presentan. En primer lugar, están las quejas concernientes a los derechos fundamentales cívicos y políticos, tema que destaca, no porque sea elevado el número de quejas recibidas sobre el particular, sino por la entidad de éstas y el mandato del artículo 54 de la Constitución con fiándoles la protección de esos derechos fundamentales. En este punto cabe incluir las numerosas quejas contra el funcionamiento de la Administración de Justicia y la petición reiterada de una tutela eficaz de los tribunales. También son numerosas las quejas procedentes de los centros penitenciarios. En este primer apartado se ha añadido durante el pasado año un tema delicado como es el del acceso a la nacionalidad española, planteado por los miembros de la comunidad

musulmana de Ceuta y Melilla, fundamentalmente como consecuencia de la aprobación de la Ley de Extranjería. También se han recibido bastantes quejas sobre el particular procedentes de los colectivos de extranjeros en España. Ello dio lugar a contactos fluidos con el Ministerio del Interior para lograr una aplicación matizada de la Ley en evitación de graves perjuicios para algunos extranjeros. Destacan también las quejas, en número ciertamente muy reducido, por malos tratos o presuntos malos tratos en centros dependientes de las autoridades gubernativas, tema en el que la institución ha actuado con extraordinaria moderación. Mayor es el número de quejas que provienen de los centros penitenciarios, a los que se han realizado numerosas visitas y sobre cuyo particular manifiesta que todo lo que se haga por la modernización y humanización de sus instalaciones será una labor muy en el espíritu del artículo 25 de la Constitución.

Se refiere después al tema de la Administración de Justicia, expuesto con detalle en la Comisión, pidiendo que se mejore hasta el máximo, posible el cauce de comunicación del Defensor del Pueblo con esos órganos administrativos. En todo caso, aclara que durante el año anterior mejoró mucho la relación con la Fiscalía General y también se abrió una vía de comunicación más directa con el Consejo General del Poder Judicial. Es decir, se ha avanzado en las relaciones con la Administración de Justicia, aunque, en su opinión, no de manera suficiente. En cambio, sí se han producido avances importantes en la relación con la jurisdicción militar y en general con el Ministerio de Defensa.

Recuerda después el señor Ruiz-Giménez y Cortés que 1985 fue el Año Internacional de la Juventud, lo que aprovecha para llamar la atención sobre el número elevado de quejas de ese sector de la población, afectado de manera muy negativa por la falta de empleo y ante cuya situación el Defensor del Pueblo ha procurado vigilar la cobertura del desempleo y que se amplíen las prestaciones correspondientes en favor de los jóvenes que nunca tuvieron un primer empleo. Otro gran problema de los jóvenes es el de la drogodependencia, respecto del que no basta la lucha contra el tráfico de droga, sino que deben aumentarse también, y con carácter urgente, los establecimientos especiales de tratamiento, hoy en día claramente insuficientes. En materia del servicio militar se ha procurado la aplicación, con la mayor flexibilidad posible, de las leyes que regulan la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria lo antes posible. También relacionado con la juventud está el problema grave de muchísimas personas, que habiendo superado los cursos correspondientes para el acceso a la enseñanza superior, no tienen posibilidad de seguir la carrera de su vocación por la limitación de plazas en las Facultades universitarias.

En cuanto a las personas de la tercera edad, claramente afectadas por la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Seguridad Social, manifiesta que se estuvo a punto de presentar un recurso de inconstitucionalidad, no habiéndolo hecho por tratarse de unas medidas urgentes e implicar algún grado de racionalización de la Seguridad Social. Sin embargo, sí se dirigió una recomendación a las Cortes y al

Gobierno para mejorar algunos puntos fundamentales de la Ley y determinadas prestaciones.

Alude, por último, a algunas otras quejas recibidas, como son por ejemplo, las relacionadas con los oficiales de la UMD, el problema de la distribución del patrimonio sindical o el de las empresas periodísticas incautadas, problemas todos ellos importantes y sobre los que no se extiende por falta de tiempo. Concluye el señor Defensor del Pueblo, poniendo de relieve el avance admirable habido en España desde la transición de 1976, hasta el punto de encontrarnos en la vanguardia del respeto a las libertades, aunque con algunas excepciones que confirman la regla. Queda, no obstante, por recorrer un hermoso horizonte de solidaridad y justicia social ante cuyo reto la Institución del Defensor del Pueblo confía en la acción de las Cortes Generales, de las que es Comisionado.

En turno de fijación de posiciones interviene, en primer lugar, en nombre del Grupo Mixto-Agrupación PDP, el señor **Fraile Poujade**. Resalta que el extenso informe presentado a la Cámara refleja la cara menos risueña de nuestra sociedad, la que nos muestra más angustias y problemas y las esperanzas defraudadas de miles de ciudadanos ante las deficiencias de funcionamiento de las Administraciones públicas, por lo que procederá a lo largo del año a su estudio detallado para tratar de atender las atinadas recomendaciones que se formulan.

No obstante, procede ahora realizar algunas consideraciones, entre las que destaca la satisfacción por la voluntad permanente de diálogo del Defensor del Pueblo en las relaciones con los ciudadanos y la Administración, huyendo de la agobiante burocratización y los ritualismos. Debe tomarse nota, especialmente por parte del Gobierno, de algunas demoras y reticencias de la Administración pública en contestar a los requerimientos de los ciudadanos, cuestión que invoca reiteradamente el Defensor del Pueblo y que no puede pasarse por alto. Asimismo, debe destacarse la permanente preocupación del Defensor del Pueblo para que se cumplan los principios de legalidad, jerarquía de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Otro orden de consideración lo sugieren las quejas que conciernen a los principios rectores de la política social y económica que propugna nuestra Constitución. El Defensor del Pueblo se ha referido concretamente a la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Seguridad Social, asunto tratado el día anterior en la Cámara y que, en su opinión, ha causado perjuicios graves a los ciudadanos. Se observa en el informe presentado que un mayor número de quejas provienen de las personas de la tercera edad y de los jóvenes, así como por el deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia. Sobre este punto no cabe invadir competencias del Poder Judicial, pero sí debe considerarse la falta de medios personales y materiales de esta Administración de Justicia como causa de demoras excesivas en este fundamental servicio público. Resolver ese problema sí incumbe a las Cortes y al Gobierno, a la vista del aumento alarmante de las quejas recibidas.

En nombre del Grupo Mixto-Agrupación Izquierda Unida-Esquerri Catalana, el señor **Sartorius Alvarez de las Asturias Bohórquez** manifiesta que después de una

lectura atenta del informe presentado se la impresión de que, con un lenguaje suave, se hallan tinte un texto demoledor, que debería servir como ejercicio de humildad para los que nos gobiernan y los que nos han gobernado ante las numerosas y graves quejas que todavía se plantean en nuestro país. Se califica el informe de radiografía social de España, pero personalmente la conclusión que saca es que se hallan ante una radiografía de la impotencia, a la vista de que, comparando este informe con la Memoria de años anteriores, se observa que se repiten los mismos males y, además, recaen sobre las mismas personas. Por ello, es difícil que se pueda hablar de que se está avanzando en la solución de los problemas que nuestro país tiene. No debe olvidarse que el número de quejas es realmente mucho más elevado que el citado por el Defensor del Pueblo, dado que muchas de ellas son colectivas y, por otra parte, también hay que tener en cuenta que quienes acuden al Defensor del Pueblo es porque ya han agotado todo tipo de trámites para la solución de sus problemas y no saben qué hacer. Una de las primeras conclusiones que, a su juicio, se sacan de la lectura de la presente Memoria es enormemente trágica, y es que en España no hay justicia, que el funcionamiento de ésta es un auténtico desastre, que actúa con una lentitud tal que la hace absolutamente inoperante, encima de ser cara. Con lenguaje suave y hasta atractivo viene también a decirse que la aplicación de los artículos de la Constitución referentes a los derechos sociales son una auténtica entelequia. En suma, hay una serie de derechos reconocidos en la Constitución, pero que carecen de vigencia práctica, como la realidad demuestra. Y son justamente los jóvenes los que mayormente padecen tal falta de vigencia, por ser los más afectados por la lacra del paro y las dificultades para encontrar un futuro.

Otra conclusión que se desprende del informe del Defensor del Pueblo, aunque no se haya señalado en la intervención de éste, es que los males de nuestro país son profundamente clasistas. Así, cuando se ha hablado de los sectores de la Administración que peor funcionan, se ha visto que son aquellos más relacionados con los trabajadores, como por ejemplo el Tribunal Central de Trabajo o el INEM. En el campo de la justicia, son justamente las Salas de lo Contencioso-administrativo, donde tienen presentadas multitud de reivindicaciones los funcionarios, las que se hallan absolutamente bioquejas. igualmente se ven afectados de manera negativa nuestros jubilados por la lentitud con que se desenvuelve la Seguridad Social para resolver los asuntos que les afectan. Por el contrario, no se observa en el informe mencionado que los sectores poderosos de nuestro país tengan necesidad de acudir a esta Institución, lo que parece dar a entender que para dichos sectores la Administración funciona de maravilla. En cambio, se reconoce en el informe citado que aumentan las quejas sobre atentados a las libertades públicas o a bis derechos cívicos, que la Administración abusa del silencio administrativo y que incluso ante cuestiones ya juzgadas por los Tribunales, se sigue negado los derechos correspondientes a los ciudadanos, sin que cuestión tan importante se resuelva, cuando sería muy sencillo ha-

cerio, toda vez que se trata de un simple problema de voluntad política.

En definitiva, entre la serie de cuestiones que se plantean en la Memoria del Defensor del Pueblo y otras que no aparecen, aunque existen, deberían desplegarse en mayor medida todas las posibilidades que esta Institución tiene, convirtiendo dicha magistratura en algo más que de simple persuasión, sino correctora, aplicando los instrumentos que la ley le ofrece. Se trataría, en suma, de convertir al Defensor del Pueblo en una Institución defensora realmente del pueblo frente a los abusos de la Administración y no en un simple órgano de colaboración con ésta.

En nombre del Grupo Vasco (PNV), el señor **Azcárraga Rodero** manifiesta que el Defensor del Pueblo ha comunicado a la Cámara el resultado de su labor de fiscalización de la actividad de la Administración pública, sin realizar ninguna valoración política de tal actividad, en una actitud claramente positiva, ya que dicha valoración política corresponde a las Cámaras. Desea aclarar que su Grupo Parlamentario no utilizará el informe del Defensor del Pueblo como arma arrojadiza contra el Gobierno ni contra ningún tipo de Administración, a la vez que reconoce la rápida consolidación del Defensor del Pueblo, que difícilmente podía hacer en tres años más de lo que ha hecho, presentando unos informes de lo más completo que ha conocido el Parlamento sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas. Unos trabajos de tal naturaleza no deben pasar inadvertidos en esta Cámara, que debe realizar un seguimiento de los compromisos contraídos por el Gobierno y si éstos se reducen a meras declaraciones retóricas o, por el contrario, se convierten en realidades.

Considera que su deber como Grupo Parlamentario consiste en valorar los datos aportados y, a través de una función crítica y fiscalizadora, intentar que se adopten las medidas oportunas para que en cada ámbito administrativo se corrijan las deficiencias observadas y, de esta manera, los hombres y mujeres de este país sean auténticos ciudadanos de un Estado de Derecho, con todo lo que ello comporta. Desde esta óptica, estima imprescindible que se potencien los trabajos de la Comisión del Defensor del Pueblo, terminando con la práctica anterior de reunirse una sola vez al año.

Se felicita después el señor Azcárraga de que las quejas recibidas por violaciones graves de los derechos fundamentales hayan descendido y lamenta que se sigan produciendo quejas por malos tratos de los detenidos en dependencias policiales, por cuánto suponen de lacra para un Estado de Derecho. En ese punto concreto entiende que la transparencia administrativa en las respuestas dadas al Defensor del Pueblo deja mucho que desear. En cuanto al capítulo del derecho a la tutela efectiva de los tribunales, el Defensor ha repetido que siguen estando mal las cosas y que incluso la labor de la Institución en este terreno se encuentra con un cúmulo extraordinario de dificultades y obstáculos. Por ello, el Grupo Vasco insiste en la necesidad urgen te de potenciar la labor de investigación del Defensor del Pueblo en ese campo concreto del funcionamiento del servicio público de la Justicia, sin atentar, desde luego, contra la independencia jurisdiccional.

Concluye pidiendo la reforma de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo para permitirle su acceso directo al Consejo General del Poder Judicial, por considerar que

acabar con la actual situación de la Justicia exige el esfuerzo de todos para evitar el desaliento y la desesperanza de los ciudadanos.

En nombre del Grupo de Minoría Catalana, el señor **Casas i Bedós** felicita a la Institución del Defensor del Pueblo por su riguroso y constante trabajo, que ha servido para adoptar un documento fundamental para quienes componen las Cortes y el Gobierno al dar la exacta medida de lo que no funciona en nuestro país y del resultado de la actividad legislativa y ejecutiva del Estado. Al Grupo de Minoría Catalana le preocupa que persistan en algunos organismos públicos defectos ya denunciados en anteriores informes y actitudes y costumbres de la Administración que, además de ser poco ortodoxas en democracia, provocan graves perjuicios a los ciudadanos, dando lugar a numerosas quejas de éstos. Les preocupan asimismo las reticencias de numerosos órganos administrativos en atender las recomendaciones del Defensor del Pueblo, estando en manos del Gobierno el mejorar tal situación.

Se refiere después el señor Casas a algunas de las quejas más importantes y reiteradas, como pueden ser las que afectan a los funcionarios públicos, como consecuencia de la promulgación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, o el elevado número de accidentes y suicidios de soldados, y especialmente aquellas que afectan al retraso de los procesos judiciales cuando en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia se asienta uno de los pilares fundamentales del Estado social de Derecho y de la misma democracia. Asimismo son elevadas las quejas en relación con el funcionamiento del INEM y el Tribunal Central de Trabajo.

En nombre del Grupo Parlamentario del CDS, el señor **Moldes Fontán** felicita a la Institución del Defensor del Pueblo por la labor desarrollada. El informe presentado es todo un aldabonazo sobre el funcionamiento, de las Administraciones públicas y demostración de la existencia en España de demasiadas desigualdades y excesivos privilegios infundados, para evitar la transformación profunda de las estructuras sociales, económicas y culturales. El informe del Defensor, auténtico chequeo anual y radiografía de la Administración, debe servir a todos los Grupos Parlamentarios para darse cuenta de que en 1986 existe una enorme distancia entre la España oficial y la España real. Es también preocupante que el mayor número de quejas haga referencia a hombres y mujeres comprendidos en los sectores de la tercera edad y de la juventud, de lo que se deduce que el actual sistema de eficacia social falla en dos puntos fundamentales al marginar a tales sectores de nuestra sociedad.

Igualmente inquietante es ver que el mayor número de quejas de los ciudadanos corresponde al área de la Justicia, lo que significa un atentado contra el artículo 39 de la Constitución, el cual afirma que los poderes públicos aseguran la protección jurídica del ciudadano. Aun comprendiendo la precariedad de recursos de la Administración de Justicia, la realidad es que nos hallamos ante una situación insostenible, al ser el derecho a la justicia una prioridad básica. Respecto al régimen penitenciario, del informe presentado se deduce que la situación de nuestras cárceles no ha mejorado y que nuestros establecimientos

penitenciarios no sólo son insuficientes, sino que en la mayoría de los casos son también obsoletos. Es asimismo alarmante que las quejas relativas a la educación y la cultura ocupen el quinto lugar en el informe por las deficiencias que muestran de nuestro sistema educativo. En definitiva, los sectores de bienestar social, sanidad, cultura y justicia son los que producen el mayor conjunto de quejas ciudadanas, lo que no es de extrañar a la vista de los medios personales y materiales destinados a tales sectores, muy por debajo de la media de los países de nuestro entorno.

En suma, el informe presentado no hace sino sacar a la luz, con datos concretos, las deficiencias y precariedades fundamentales de nuestra Administración. Lamentablemente, no parece que exista el propósito claro y tajante de acabar con estas desigualdades sociales y deficiencias, a la vista de las prioridades que se otorgan a otros sectores, de lo que es buena prueba el crecimiento de las correspondientes partidas presupuestarias.

Termina ofreciendo la colaboración del Centro Democrático y Social para todo aquello que el Defensor del Pueblo considere necesario y calificando de sano ejercicio de humildad política la lectura del informe al mantenerles alertas sobre la situación real del país y la actuación de nuestra Administración.

En nombre del Grupo Popular, el señor Gil Lázaro considera que la mayoría de los argumentos fundamentales en los que todos coinciden han sido ya expuestos, por lo que no va a reiterarlos. A la vez que muestra su satisfacción por la labor desarrollada por el Defensor del Pueblo, le complace el que se inicien los trabajos de la actual legislatura con el estudio de este informe, que no hace otra cosa que señalar los que deberían ser grandes objetivos del trabajo político y legislativo en los cuatro próximos años, a la vista de las grandes cuestiones pendientes de solución para poder acomodar auténticamente a la realidad los grandes problemas inspiradores del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución con figura.

El informe hace ver a todos la necesidad de diálogo y cooperación para ser capaces de suscribir los grandes acuerdos que hagan viables las soluciones precisas en beneficio de esas voces dolientes que persisten en nuestra sociedad. No debe olvidarse que quienes mayoritariamente acuden a la Institución del Defensor del Pueblo son quienes por su condición económica, de edad o cultural, se sienten más débiles y desprotegidos. No en vano el informe les está recordando que los beneficios de la libertad no pueden ser patrimonio exclusivo de unos pocos, ni se puede permanecer impasible frente a abiertas lacras de nuestro tejido social que siguen afectando a determinados colectivos de nuestro país.

Agrega el señor Gil Lázaro que, desde un sentido de la responsabilidad, madurez y patriotismo de que todos los Grupos de la Cámara han hecho gala en momentos especiales, sería absurdo que la oposición intentara manipular la institución del Defensor del Pueblo o utilizar sus informes como arma arrojadiza contra el Gobierno, pero también sería absurdo que hiciera dejación de sus funciones de oposición no recordando a los responsables el funcionamiento del aparato del Estado lo que el propio

informe dice, para entre todos procurar hallar vías de solución a los problemas denunciados. Igualmente sería absurdo que por la Administración se intentara manipular el papel y misión encomendadas a esta Institución, hurtándole información o no atendiendo a unas sugerencias que emanan del conocimiento vivo de la realidad social que el Defensor del Pueblo posee. En tal sentido, estas Cortes, de las que el Defensor es Comisionado, deberán pronunciarse acerca de los organismos y autoridades que regateen su colaboración a los requerimientos de información y recomendaciones del Defensor del Pueblo, haciendo con ello caso omiso a las angustias de cientos o de miles de españoles.

Se ha puesto de manifiesto el mal funcionamiento de determinados órganos de la Administración, como puede ser la Justicia o el hacinamiento en los centros penitenciarios, las deficiencias graves en sanidad, la insuficiencia de las pensiones, etcétera; todo lo cual acarrea graves consecuencias para amplios sectores de nuestra sociedad, coincidentes en muchos casos con las clases más, modestas y faltas de recursos. Desde este punto de vista no sirve ciertamente el hacer ejercicio de catastrofismo desde esta tribuna, pero tampoco sirve la autoalabanza o complacencia porque después, como ahora ocurre, los textos escritos dejan más de una situación al descubierto.

Concluye el señor Gil Lázaro señalando que todo lo expuesto en la Cámara a lo largo de la presente sesión, en un examen muy somero del informe presentado, obligará a su Grupo a realizar una acción profunda a lo largo de la presente legislatura. Como punto de partida van a solicitar y a exigir que la Comisión del Defensor del Pueblo sea un foro de debate permanente como mejor forma de hacer política e intentar entre todos solventar los problemas de los administrados, pidiendo que comparezcan ante la misma quienes de manera reiterada y abusiva hagan caso omiso a la solicitud de información del Defensor del Pueblo. Igualmente harán un seguimiento puntual de recomendaciones trascendentales hechas por el mencionado Defensor. El mantener otra actitud considera que equivaldría a traicionar sus deberes frente a la realidad de una España que pide ayuda y soluciones.

Finalmente, interviene en el turno de fijación de posiciones, en representación del Grupo Socialista, el señor Díaz Sol, quien comienza uniéndose a las felicitaciones hechas por todos los Grupos por la labor desarrollada por una Institución ya consolidada como es la del Defensor del Pueblo, que sin duda tiene cada vez un mayor arraigo en nuestra sociedad, a la vez que obtiene una mayor eficacia en su doble relación con los ciudadanos y las Administraciones públicas.

Expone a continuación que los datos estadísticos puestos de manifiesto ante la Cámara muestran una disminución apreciable y constante de las quejas que llegan al Defensor del Pueblo, acercándonos claramente a los niveles de otras instituciones análogas europeas que cuentan con más tiempo de funcionamiento. Llama la atención sobre que entre más de 36 millones de españoles sólo unos 17.000 han acudido en quejas al Defensor del Pueblo, lo que si ciertamente representa un número todavía elevado, tampoco debe llevarnos a afirmar que todo está mal y que nada funciona en nuestro país. En este sentido, estima que el informe

debatido debe ser objeto de un análisis más serio y objetivo. El informe refleja seria y responsablemente que existen fallos en la sociedad, pero parece fuera de lugar el hacer tremendismo a la vista del mismo. Es evidente que hay aspectos de nuestra sociedad que deben ser corregidos; así, el Defensor del Pueblo llama la atención sobre determinados puntos negros en el funcionamiento de la Administración, y hasta resistencias a colaborar con la Institución, sobre cuyo particular ofrece toda la colaboración y apoyo de su Grupo Parlamentario para resolver tales reticencias.

Ahora bien, igual que se ponen de manifiesto estos fallos, deben reconocerse mejoras importantes, como son las relaciones con la jurisdicción militar y el Ministerio de Defensa en su conjunto y con otros niveles de la Administración. Es decir, que existen avances, aunque también subsistan defectos y otras situaciones nuevas precisadas de algunas correcciones.

Se ha abundado por todos los intervinientes en el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, que no responde efectivamente al ideal de funcionamiento de cualquier ciudadano español, pero no bastan tres años de acción de Gobierno, ni siquiera algunos años más de democracia, para cambiar inercias o situaciones acumuladas a lo largo de mucho tiempo. En este campo el propio informe reconoce algunas mejoras, como son la relación con la Fiscalía General del Estado y la apertura de nuevos cauces de relación con el Consejo General del Poder Judicial, aun con las limitaciones legales existentes al respecto.

En resumen, sería inadecuado convertir el informe del Defensor del Pueblo en arma arrojadiza contra el Gobierno, pero está de acuerdo en que la problemática que en él se contiene debe ser objeto de un estudio más pormenorizado en la Comisión correspondiente para, entre todos, colaborar' de alguna manera, a través de las iniciativas parlamentarias' pertinentes, a la corrección de determinadas situaciones injustas de nuestra sociedad.

Concluye el señor Díaz Sol ofreciendo la colaboración y apoyo de su Grupo a la Institución del Defensor del Pueblo para hacer más eficaz la labor de ésta.

El señor Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (Zapatero Gómez), manifiesta que, aunque podría intervenir acogándose al artículo 70.5 del Reglamento, no lo va a hacer, si bien ello no significa en modo alguno que el Gobierno pueda asumir y aceptar cuantas afirmaciones referidas al mismo se han hecho con ocasión del informe presentado.

El señor Presidente anuncia que, agotado el orden del día de la presente sesión, el Pleno volverá a reunirse el próximo miércoles, día 1 de octubre, a las cuatro de la tarde.

Se levanta la sesión a la una y veinte minutos de la tarde.

INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO CORRESPONDIENTE A 1985

El señor **PRESIDENTE**: Podemos pasar al siguiente punto del orden del día, que es el informe anual, correspondiente a 1985, del Defensor del Pueblo.

Tiene la palabra el Defensor del Pueblo.

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO** (Ruiz-Giménez y Cortés): Excelentísimo señor Presidente; señoras y señores Diputados, no por mero rito ni mucho menos por rutina, mis primeras palabras son de agradecimiento; agradecimiento al Presidente de esta Cámara y a la Mesa por haber incluido nuestra presentación en la mañana de hoy, al comienzo de la III Legislatura, para exponer muy sucintamente a SS. SS. nuestro informe anual de 1985. Agradecimiento también a todos los Grupos Parlamentarios, incluyendo en ellos a los que fueron miembros de esos Grupos Parlamentarios en la anterior legislatura y a los actuales, porque la Institución del Defensor del Pueblo sin contacto con las Cortes y sin el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios carecería de los elementos suficientes para tener autoridad moral, ya que no tiene poderes coercitivos, y para mantener su independencia en el cumplimiento de la misión que nos está confiada. Agradezco también, y muy sinceramente, la presencia en este Pleno del Excelentísimo señor Vicepresidente del Gobierno y del Ministro para las Relaciones con las Cortes, porque igualmente he de añadir que sin una receptividad por parte de quienes dirigen la Administración Pública, de nada servirían nuestras sugerencias y recomendaciones.

El sentido y el alcance de esta intervención es sustancialmente el siguiente: No me es posible —sería impertinente y un abuso de la atención de sus señorías— realizar, ni siquiera intentar, una síntesis del informe escrito que está en las 363 páginas del «Boletín Oficial» de esta Cámara. Hace muy pocos días tuve ocasión de exponer los datos principales de ese informe a los señores Diputados miembros de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Creo que en ese informe, si se lee con cierto detenimiento, se aprecia una evaluación de conjunto de las experiencias realizadas durante tres años, es decir, más de la mitad ya del mandato que tiene conferido la institución del Defensor, y que en él hay una descripción, lo más objetiva posible, de los logros obtenidos, pero también de las carencias, de los aspectos deficitarios de nuestra actuación.

Intento, pues, naturalmente, con una continuidad sustancial con lo que expresé a la Comisión y con lo que está en el texto, ofrecer a SS. SS. una visión de conjunto de la triple experiencia de comunicación, de diálogo —si se me permite decirlo, porque es una palabra para mí muy grata— en que lo más profundo de nuestra institución consiste: Comunicación con los administrados, con los ciudadanos y

también con los extranjeros que acuden a nuestras puertas; comunicación, por otro lado, con los distintos órganos de todas las administraciones públicas, desde municipios hasta departamentos de la Administración general y empresas de capital público y, finalmente —y esto es de especial importancia—, comunicación, diálogo con las Cortes. ¿Para qué? Pues para ofrecer un cuadro, una tipología de las quejas principales que a lo largo de los tres años, pero sobre todo, claro, a lo largo del último año, 1985, se han ido produciendo.

Haré luego una selección —como toda selección siempre convencional— de los cuatro o cinco problemas o cuestiones que nos han parecido más importantes, y esta selección se basará en tres criterios que me parecen objetivos: en primer lugar, cuáles son los sectores más importantes de nuestra población que acuden a la institución del Defensor del Pueblo.

A lo largo de 1985, que confirma los datos de los dos años precedentes, estos son dos grupos muy importantes: el grupo de los jóvenes, de dieciocho a veintiocho años —entendida la palabra «juventud» elásticamente—, que representa casi el 25 por ciento del total de las personas que han acudido a la institución. Y, al final de ese arco, el grupo de personas mayores, de cincuenta y ocho a setenta años, que supone un 24,71 por ciento; es decir, casi un 50 por ciento de los reclamantes se distribuyen entre esos dos grupos, y eso nos da una orientación para elegir aquellos problemas que más afectan a estos dos grupos, para llamar la atención, someter a la deliberación de esta Cámara las quejas que de ellos emanan.

El segundo criterio es en qué materias o áreas se suscita el mayor número de quejas. A lo largo de estos tres años, pero sobre todo en 1985, el orden, la pirámide de quejas de mayor a menor es la siguiente: En primer término, administración de justicia, advirtiendo desde ahora que en administración de justicia no solamente incluimos lo que es funcionamiento de los órganos de la administración de justicia, sino también las quejas que nos llegan de los centros penitenciarios e incluso las peticiones de indulto, aunque no sean muchas; pero hago esta advertencia para que no se piense que todo se debe a la actuación de los Tribunales.

En segundo lugar, seguridad y bienestar social, que representa un 14 por ciento de las quejas todo lo que se refiere a los funcionarios, un 10 por ciento; a educación, un 8 por ciento, y a trabajo, un 7,20 por ciento. Estas son las áreas que principalmente generan quejas.

Finalmente, también distingo el tipo de derechos fundamentales que están afectados por las quejas, porque es bien sabido por SS. SS. que hay dos grandes bloques de derechos fundamentales, todos fundamentales, pero que se distinguen por el grado de protección jurisdiccional que la Constitución y las leyes orgánicas señalan. Por una parte, los derechos fundamentales de tipo cívico-político, que tienen el refuerzo, la protección especial del recurso de amparo y llegan, por consiguiente, o pueden llegar, sus infracciones al Tribunal Constitucional; es decir, desde el artículo 14 al artículo 30.2, desde el principio de igualdad ante la ley hasta la objeción de conciencia, y, por otro lado, los demás derechos, que son fundamentales, pero cuyo grado de protección es diferente.

Sobre la base de esos tres criterios, intentaré luego, muy sucintamente, una exposición de los aspectos fundamentales.

En primer lugar, quisiera señalar cuáles son los rasgos principales de esas tres dimensiones de comunicación en que nuestra institución consiste.

Comunicación con los administrados, ciudadanos y extranjeros. Cuantitativamente, es verdad, el número de quejas que ha llegado durante 1985 a nuestra institución es de 17.000 aproximadamente, 16.940 quejas; por tanto, ha disminuido respecto al año 1983, con 30.600, y respecto al año 1984 con 20.500, pero esto es explicable, porque felizmente ha ido ya divulgándose más cuáles son las facultades que tiene la institución del Defensor y cuáles no. En los primeros años, un 40 por ciento de las quejas que se recibían no entraban para nada en nuestra competencia. O eran problemas de carácter jurídico privado, cuya dilucidación corresponde a los Tribunales y a la actuación de quienes ejercen la noble profesión forense, o eran ya cuestiones en las que, por quedar muy afirmadas las resoluciones y prescritos los términos en los plazos, no había posibilidad de actuar. Pero, en cambio, estas quejas nos impulsan y nos dan un mayor trabajo, puesto que, efectivamente, son mejor fundadas, entran dentro de nuestra competencia y, por consiguiente, en una proporción mucho mayor tenemos que formalizarlas ante la Administración Pública. Y —y esto es importante— al disminuir el número de quejas escritas podemos también mejorar el contacto y la comunicación con los reclamantes, puesto que ya podemos aumentar el número de contactos directos, visitas, inspecciones «in situ» y diálogos con las personas que a nosotros acuden, sean de hospitales, sean de centros penitenciarios o sean visitas en la propia institución.

Todo esto nos ha permitido tener una visión, a nuestro entender bastante objetiva, de cuál es el grado de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

Pero quisiera, antes de pasar a este punto, indicar un doble factor o coeficiente correctivo y es que, naturalmente, a la institución del Defensor acuden las personas dolientes, como a una clínica acuden los enfermos. Aquellos a los que la Administración les ha atendido bien no vienen a la institución. Es decir, que hay un índice importante de corrección para tener en cuenta y evaluar la importancia, grande sin duda, de las quejas que se reciben, pero hay muchísimos aspectos de la Administración pública que funcionan normalmente. Por otra parte, de las mismas quejas que entran dentro de esta competencia, una vez que hemos concluido la comunicación con la Administración, observamos que algunas de ellas no tenían fundamento, que tenía razón la Administración, y así se lo comunicamos al reclamante.

En suma, lo que intentamos hacer es una labor clarificadora que exponga ante las Cortes lo que realmente queda como carencial o insatisfactorio en el orden de la legalidad, de la actividad administrativa y del respeto a los derechos fundamentales.

Inmediatamente viene la otra vertiente de la comunicación, la comunicación con los órganos de la Administración pública. He de decir que ha mejorado, es decir, hemos conseguido una mayor flexibilidad, una mayor rapidez en el contacto y en las respuestas de la

Administración. Ello no obsta para que dejemos constancia en el informe, porque es nuestro deber y porque es la verdad, de las resistencias o pasividades con que a veces todavía tropezamos. Muchas de ellas proceden de entes locales, tal vez por deficiencias en el asesoramiento jurídico de muchos entes locales o de muchos municipios, tal vez por un cierto mal entendimiento de lo que es la autonomía municipal, que evidentemente es enormemente respetable, pero que no impide la supervisión que tiene que desempeñar la Institución del Defensor del Pueblo.

Para mejorar este contacto hemos ido cada vez más postergando, si cabe hablar así, la tramitación escrita a las visitas que nuestra Ley Orgánica autoriza a los distintos establecimientos públicos; visitas a servicios públicos, a determinadas oficinas, para ver el expediente, para recabar datos que si no se tardaría mucho en obtener; visitas a hospitales, cuando se nos han denunciado infracciones en esa materia de asistencia sanitaria; visitas a los centros penitenciarios. De las 86 cárceles o centros penitenciarios de España, se han visitado, a lo largo de los últimos años, pero sobre todo durante el año 1985k 76 prisiones, con conversaciones con los detenidos, con los presos preventivos, con los internos condenados y con los funcionarios.

De todo esto han ido surgiendo una serie de recomendaciones o sugerencias a la Administración pública. Muchas son —más de cuarenta— las recomendaciones o sugerencias que se han hecho, de desigual volumen o importancia, pero algunas de especial relevancia, sobre todo durante el año 1985 —volveré rápidamente sobre ello luego—, con relación a dos o tres cuestiones que fueron objeto de leyes aprobadas por estas Cámaras y respecto a las cuales se nos había solicitado recurso de inconstitucionalidad. No estimamos suficientemente fundada esa petición, por lo que no formalizamos recurso de inconstitucionalidad, pero sí nos pareció que teníamos que exponer en una recomendación a las Cortes y lo al Gobierno algunos aspectos fundamentales. Así ocurrió especialmente respecto a la reforma del Código de Justicia Militar y también, sobre todo, a la llamada Ley de Medidas Urgentes de Racionalización de la Estructura y Funcionamiento de la Seguridad Social.

En el año 1985 hemos ido también recibiendo muchas de las respuestas de la Administración a nuestras sugerencias o recomendaciones, y tengo que decir que, en general, han sido satisfactorias, han sido favorables. En algunos casos se ha estimado que nuestra interpretación de la norma jurídica no era en este momento aceptable o que sería necesario modificar una legislación, uní ley, y que, por consiguiente, tenía que esperarse un tiempo. Y, en otros casos, se nos ha argüido que la reforma que proponíamos, aun siendo fundada y justa, implicaba un aumento del gasto público, que en la actual situación presupuestaria no era posible.

Añado a esto, brevisamente —porque es justo—, la excelente cooperación que hemos tenido con nuestras figuras homólogas, los Defensores del Pueblo autonómicos; con el Sindic de Greuges de Cataluña, de una manera muy notable, porque allí ya está arraigada la Institución; con el Defensor del Pueblo, de Andalucía hemos llegado a acuerdos de una perfecta cooperación, y ahora empezamos con el Diputado del Común, de Canarias.

Finalmente —y ello puede interesar a SS. SS.—, la Institución del Defensor del Pueblo español ha entablado, durante estos tres años, pero sobre todo en 1985, relaciones cada vez más fructíferas de colaboración con las figuras semejantes de los demás países de la Europa occidental y pluralista donde existen. Aquí, en esta misma casa, en 1985 hubo un encuentro muy importante de todos los «ombudsmen» de Europa, que estrecharon así sus vínculos con nosotros. Allí se habló de la misión del «ombudsman», no sólo para la defensa de los derechos, sino también para cooperar a la creación de una conciencia cívica entre los ciudadanos, llegando así a fórmulas de un auténtico Estado social y democrático de Derecho.

Quiero hacer constar asimismo —porque es importante— que el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en reunión celebrada en septiembre del pasado año 1985, acordó pedir a todos los estados que todavía no tienen la Institución del «ombudsman» —que son pocos— que la establezcan, y a todos aquéllos en los que ya existe, que se coordinen en una acción efectiva para llegar a la Europa de los ciudadanos.

Por último —decía—, comunicación con las Cortes. Me limito sobre este punto —porque el reloj va deprisa— a insistir, a pedir al Pleno de esta Cámara, como ya lo hicimos en fa Comisión, que tengamos un contacto más frecuente con la Comisión de Relaciones con el Defensor; porque —repito—, nuestra autoridad moral, nuestras posibilidades de eficacia están en función del apoyo de todos los Grupos Parlamentarios. Que las reuniones no sean sólo una vez al año, sino, a ser posible, más frecuentes y de alguna manera monográfica, por áreas. Ello nos permitiría profundizar en los problemas y encontrar caminos más importantes.

Pienso, y con ello concluyo este primer punto, que, de algún; forma, esto es una cooperación de la Institución del Defensor del Pueblo con una de las grandes dimensiones que la doctrina científica jurídico-política contemporánea señala al Parlamento. Los Parlamentos no son ya sólo Parlamentos legisladores, sino Parlamentos controladores y supervisores de la función de gobernar. Y creo que en esto los datos que aporta la Institución del Defensor del Pueblo, con toda sencillez y consciente de sus limitaciones, pueden ser importantes.

Paso a la segunda fase de mis consideraciones, es decir, cómo han sido seleccionados, con arreglo a los criterios que antes dije, los principales problemas, las principales cuestiones que emergen de las quejas recibidas.

Nosotros no somos una empresa, una institución' de encuestas sociales, es evidente, ni tampoco, muchísimo menos, tenemos programas políticos —no tenemos más programa que el respeto a la Constitución—, pero del estudio de las quejas vemos que se desprenden algunos problemas especialmente importantes, que han aparecido en el biforme escrito —y a él me remito—, pero que me interesaría recalcar aquí.

Agrupo en cuatro apartados, muy brevemente expuestos, esos principales problemas, según nuestro leal saber y entender.

En primer lugar, las quejas concernientes a los derechos fundamentales cívico-políticos. No porque sea en este apartado donde se ha recibido el mayor número de quejas,

no, sino porque en su entidad misma y dado el tenor del artículo 54 de la Constitución, que precisamente nos confía la protección de esos derechos fundamentales, me parece que vale la pena señalar cuáles han sido las quejas más importantes que hemos recibido en torno a posibles infracciones de esos derechos. Ya he dicho que son las que van desde el principio de igualdad ante la ley hasta la objeción de conciencia de los jóvenes que prefieren una prestación social sustitutoria y no el Servicio Militar.

He de decir, vuelvo a insistir porque me parece importante, que cuantitativamente éste es un grupo reducido de quejas. Naturalmente, tiene dos excepciones esa reducción: Una, las quejas contra el funcionamiento de la Administración de Justicia que es muy numerosa —el ejercicio del derecho fundamental a una tutela eficaz de los Tribunales genera muchas quejas, el 20,40 por ciento en 1985— y otra, relativa a quejas que nos llegan de los centros penitenciarios, por el artículo 25 de la Constitución.

¿Cuáles son estas principales quejas? En primer lugar, en 1985 tuvimos un tema delicado, que fue el acceso a la nacionalidad española —derecho que reconoce el artículo 11 de la Constitución y de alguna manera el 13—, tema planteado por los miembros de la comunidad musulmana de Ceuta y Melilla.

En este punto, la Institución del Defensor del Pueblo, independientemente de su recurso de inconstitucionalidad contra la llamada Ley de Extranjería, realizó una función mediadora cerca del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia para que se acelerara, en la medida de lo posible, el estudio de los expedientes de nacionalidad solicitada por musulmanes residentes en Ceuta y Melilla que, o bien eran nacidos allí, o bien habían, por su larga permanencia y por otras razones de arraigo, adquirido un derecho con arreglo a nuestro Código Civil de obtener la nacionalidad, y también, en todo caso, en aplicación de la Ley de Extranjería, puesto que el hecho del recurso ante el Tribunal Constitucional no suspendía la vigencia de la misma, para que la aplicación de la ley se hiciera en forma gradual.

Esto está también ligado a bastantes quejas de los colectivos de extranjeros que viven en España a raíz de promulgarse la Ley 7/85, de 1 de julio, llamada Ley de Extranjería, que —y esto es importante— se llama jurídicamente Ley de Libertades y Derechos de los Extranjeros en España, con las limitaciones que la ley establece.

Tengo que decir que nuestros contactos en este aspecto con el Ministerio del Interior fueron cada vez más fluidos y que sé logró una aplicación matizada, moderada, de la ley para evitar graves perjuicios sobre todo a aquellos extranjeros que tuvieran que volver a países, como por ejemplo el Irán, donde la situación era para ellos imposible.

Un tercer derecho cívico y político de extraordinaria importancia —¿cómo no?— es el que señala las quejas por malos tratos, o presuntos malos tratos —incluso se ha utilizado la expresión tortura—, en centros dependientes de autoridades gubernativas. Sobre ello hemos actuado con una extraordinaria moderación. Cuando nos ha llegado alguna queja —y puedo dar testimonio a SS. SS. que son muy pocas las quejas en que se nos señala la existencia de esas infracciones—, lo que hemos hecho ha sido dar traslado de

las mismas al Ministerio del Interior, en lo que pudieran afectar a aspectos disciplinarios, y al Fiscal General del Estado, en lo que pudiera referirse ya a infracciones del Código Penal.

Tengo que decir que el Fiscal General del Estado nos ha mantenido informados sobre el curso de las actuaciones judiciales relativas a ese punto.

Un número importante de quejas nos llega de los centros penitenciarios. Los hemos visitado. No voy a señalar aquí a SS. SS. todo lo que el contacto con los centros penitenciarios implica, sino, simplemente, decir que es un gran problema y que cuanto esfuerzo se haga por modernizar las instalaciones penitenciarias, humanizarlas, es decir, respetar al máximo posible los derechos de los internos, evitar el hacinamiento, evitar la confusión entre el preso preventivo y el condenado, etcétera, será una labor muy en el espíritu del artículo 25 de la Constitución.

Toda la temática de la administración de Justicia, ya entendida como funcionamiento de los Tribunales, la expusimos con detalle en la Comisión «ad hoc», en la Comisión de Relaciones, y por consiguiente voy simplemente a pedir, eso' sí, que mejore hasta el máximo posible el cauce de comunicación de la Institución del Defensor con esos órganos de la administración de Justicia.

Como es sabido, cuando hay un procedimiento judicial en marcha, de cualquier índole, el Defensor del Pueblo tiene que suspender su intervención, y lo único que puede hacer es denunciar al Fiscal General, del Estado y/o al Consejo General del Poder Judicial las anomalías o las demoras excesivas que se hubieran podido producir.

Nuestra relación con la Fiscalía. Igual que en un Pleno anterior, dije que ahí había un problema grave y difícil, he de decir que mejoró mucho durante el último año, y sobre todo porque se abrió, de acuerdo con la Fiscalía, una vía de comunicación más directa también con el Consejo General del Poder Judicial. Para aquellas materias, sobre todo, en que no está en juego la jurisdicción' penal sino la civil, contencioso-administrativa, laboral, etcétera, era más fácil acudir en directo al Consejo General del Poder Judicial.

Otro tema importante que se ha producido es que la jurisdicción laboral tenía un cuello de botella muy grave en el Tribunal Central de Trabajo. Más de 50.000 apelaciones estaban ahí pendientes, con lo que ello significa. Se ha hecho un esfuerzo el último año por el Consejo General del Poder Judicial para mejorar esa situación, pero provisionalmente, hasta que —como saben SS. SS.—, este Tribunal desaparece según la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial— puedan crearse las secciones correspondientes en las Audiencias.

En definitiva, sobre este tema de las relaciones con la administración de Justicia he de decir que hemos avanzado, pero no lo suficiente. Honestamente, en nuestro informe quedan todavía los puntos carenciales, que son graves, porque, repito, ese derecho es uno de los que más afectan a la psicología y al ánimo de nuestros conciudadanos.

Hemos tenido, en cambio, avances importantes en la relación con la jurisdicción militar y, en general, con el Ministerio de Defensa.

Por último, dado que ésta es una característica general de nuestras relaciones, o lo que hemos podido deducir de las relaciones de los administrados con la Administración, hay

varias cosas en el funcionamiento de la Administración que confiamos puedan mejorar: Una mejor información a los ciudadanos —muchas quejas se podrían evitar con una mejor información en cada departamento a los ciudadanos—; una mayor celeridad en el trámite; una supresión del abuso —no del uso— del silencio administrativo; una mayor puntualidad en las notificaciones y, sobre todo, que desaparezca la resistencia de algunos órganos de la Administración a aplicar los criterios jurisprudenciales.

Hay bastantes sentencias de los Tribunales, ya concordes, del Tribunal Central de Trabajo y de la Sala de lo Social, que luego no se llevan a la práctica al resolver los expedientes nuevos individuales que llegan a los órganos de la Administración, por aquello de que el artículo 86 de la Ley dice que las sentencias de los Tribunales tienen efecto entre las partes. Pero sobre este punto, cuando hay una jurisprudencia lo suficientemente consolidada, hacer ir a los ciudadanos a los Tribunales, cuando puede resolverse con arreglo al criterio ya sentado por la Magistratura, o por el Tribunal Central, o por la Sala de lo Social, es realmente ilógico y, además, de alguna manera, injusto. Por último, la lentitud en la ejecución de las sentencias de los Tribunales, que no es culpa tanto de los Tribunales—aunque algo puede afectarles— como de los órganos de la Administración, que no prevén con suficiente tiempo las medidas económicas necesarias para el cumplimiento de estas sentencias.

Abrevio, y paso a las dos últimas principales cuestiones que yo quisiera simplemente señalar para una meditación o una reflexión sobre el texto del informe por parte de SS. SS., pero que han tenido una especial vigencia en 1985. Son los derechos de los jóvenes. No hay que olvidar que el Año Internacional de la Juventud fue el año 1985, y eso, unido a las circunstancias socioeconómicas y laborales, originó un aumento de quejas procedentes del grupo de población que hemos llamado juventud. Ahí están afectados derechos fundamentales de especial monta, como el derecho al trabajo, el empleo. No puede hacer nada por ello el Defensor del Pueblo, pero sí vigilar que la cobertura del desempleo se pueda realizar más adecuadamente. Hemos procurado que se amplíen las prestaciones a los jóvenes que no han tenido nunca primer empleo, al amparo de la Ley de 2 de agosto de 1984, sobre Protección al Desempleo.

El segundo gran problema de los jóvenes ha sido el de la drogodependencia. Sobre este punto hemos tenido contactos constantes con la coordinadora estatal, con el Ministerio de Justicia y con el del Interior para cooperar en la lucha contra el tráfico, pero también para que se aumenten los establecimientos especiales de tratamiento de drogadictos, ya que no hay suficientes en el ámbito oficial. Hay algunos de fundación privada, beneméritos, como es sabido, «El Patriarca», «Proyecto Hombre», etcétera, aunque no voy a entrar ahora en su juicio, pero no hay propiamente de los organismos oficiales, y eso es urgentísimo. Y por último —y esto ha sido especialmente recalado al Ministerio de Justicia—, que se estudie la forma de separar los delinquentes toxicómanos, sobre todo los que han pasado ya por fases de rehabilitación, de los no toxicómanos, por razones fácilmente explicables.

Nos hemos ocupado también de los derechos de los jóvenes en materia del Servicio Militar, tanto en lo que afecta

a la objeción de conciencia —independientemente del recurso interpuesto contra las dos leyes que regulan la objeción de conciencia, que están en vigor—, como para que se aplicaran con la mayor flexibilidad posible y que se organicen cuanto antes la prestación social sustitutoria, porque, de lo contrario, se produce también una discriminación para los jóvenes que hacen el Servicio Militar. Si los objetores de conciencia siguen sin hacer la prestación social sustitutoria, evidentemente hay una cierta infracción del principio de igualdad ante la ley. Además, cuanto más se tarde en la prestación social sustitutoria, será más duro y más difícil para los jóvenes que están ahora en esa situación intermedia realizarla después. Sobre ese punto, con la transferencia del problema de la objeción de conciencia al Ministerio de Justicia, volvemos a insistir en las gestiones ya realizadas.

Mucho más quisiera decir sobre los jóvenes, entre ello el problema de la educación. Sí les diré que durante el año pasado, pero sobre todo en éste, ha aumentado grandísimamente el número de quejas de los jóvenes que, habiendo superado el BUP, el COU y la prueba de selectividad, se encuentran en estos momentos sin posibilidad de seguir la carrera de su vocación por limitación de plazas en las facultades que ellos han señalado como preferentes. El problema es serio y grave porque, evidentemente, no se habilitan fácilmente facultades, puestos universitarios, pero la frustración de los jóvenes en este punto es seria y grave, y estamos en contacto con el Ministerio de Educación y Ciencia para que se cumpla lo que establece el artículo 125 de la Ley de Reforma Universitaria. Asimismo —y con ello ya voy concluyendo—, tendría que exponerles el otro grupo de quejas, quejas de las personas mayores, de los de la tercera edad. Sobre este punto he de decir que la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Seguridad Social, es decir, la ley del año pasado que ustedes ya conocen porque salió de estas Cortes, es una ley en la que estuvimos a punto —porque nos lo pidieron muchísimas asociaciones de personas de edad— de estudiar la posible presentación de un recurso de inconstitucionalidad. No lo hicimos, primero, porque eran unas medidas urgentes y, en segundo lugar, porque implicaba un cierto avance en la racionalización de la Seguridad Social, pero sí dirigimos una recomendación a estas Cortes y al Gobierno para que se mejoraran cuatro puntos fundamentalmente. Sobre todo que se ratifique por España el convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, porque habiendo ratificado España el artículo 12 de la Carta Social Europea, quedan en el aire, si no se ratifica, el convenio 102 y los artículos que en ese convenio son necesarios para mejorar y ser más fieles al mandato constitucional que se contiene en el artículo 41 de nuestra Magna Carta.

También pedimos que se modifique el sistema de prestaciones asistenciales porque, al haber aumentado los requisitos en el sistema contributivo de la Seguridad Social para generar una pensión, van a quedar muchos españoles en situación de no disponer de pensiones en ese orden de cosas. Nosotros consideramos que es preciso mejorar el sistema de acción social, a través de unas prestaciones asistenciales que tengan menos requisitos, entre ellos el requisito de que la persona que pida la prestación asistencial no tenga parientes

con obligación de alimentarles según el Código Civil. Naturalmente, el Código Civil estaba pensado para otra estructura social y con otras finalidades, y realmente este requisito hace que muchas personas que tendrían derecho a la prestación asistencial no la tengan y se produzca una especie de expulsión del sistema de la Seguridad Social, con daño de lo que la Constitución establece.

Podría también añadir todo lo que se refiere a la asistencia sanitaria que afecta mucho a las personas de mayor edad. Pero sí he de decir, porque es justo, que en la Ley de Sanidad aprobada este año —la recomendación nuestra fue del año anterior— se han incluido en los artículos 9 y 10 los derechos de los enfermos. Por consiguiente, tenemos que agradecer desde la Institución que esta Cámara aprobara precisamente la carta de los derechos de los enfermos en la nueva Ley General de Sanidad, y agradeceré también al señor Ministro que entonces la propuso.

Seguimos muy atentos en todo lo que se refiere a los hospitales de crónicos, así como al cumplimiento y rapidez en el otorgamiento de las pensiones. Por ejemplo, las pensiones especiales dimanantes de la ley 37/84 de los militares, fuerzas de seguridad y carabineros de la República, que están en el Ministerio de Economía y Hacienda. He de decir que recientísimamente hemos recibido una comunicación del Ministerio de Economía y Hacienda en la que se dice que están haciendo un verdadero esfuerzo para acelerar la tramitación de estos expedientes.

Quedarían algunos otros temas, pero creo que están incluidos en el informe. Mi tiempo ha concluido, aunque amablemente el señor Presidente no me lo haya recordado.

Quedan algunas cosas procedentes del período de la transición democrática, que han sido ya objeto de estudio en otras ocasiones en esta Cámara, como pueden ser los oficiales de la UMD y algunas figuras semejantes. Queda el problema de la distribución del patrimonio sindical, que también ha llegado a la Institución del Defensor del Pueblo. Asimismo, el problema de las empresas periodísticas incautadas. Todo esto es un programa enormemente importante.

Concluyo como empecé, con el agradecimiento, y vuelvo a insistir, no por pura cortesía parlamentaria, ni mucho menos por rutina, sino porque es justicia. Se nos ha escuchado en la Comisión siempre con enorme comprensión y se nos ha honrado con el voto de todos los Grupos parlamentarios, de los anteriores, y los nuevos en la última comparecencia. Nuestro agradecimiento es absolutamente sincero, porque así nos sentimos estimulados a seguir la lucha.

Nuestro agradecimiento también a la Administración Pública en la medida que ha podido acoger muchas de nuestras recomendaciones; comprensión de que otras no lo hayan sido, pero esperanza de que las circunstancias vayan haciendo posible llegar a esos niveles más altos de protección de los derechos fundamentales del Capítulo Tercero del Título I. Es decir, esos derechos pobres, los derechos pobres que son los derechos de los más pobres; los derechos económicos, sociales y culturales. Esa es una gran meta.

Hay que reconocer que el avance en España, desde la transición de 1976, ha sido admirable. En el grado de las libertades públicas España no tiene por qué considerarse en un segundo lugar. España está en la vanguardia del respeto a las libertades, con algunos puntos negros, algunas excepciones, pero que confirman la regla. Sin embargo, nos queda todavía un hermoso horizonte de solidaridad y justicia social. Ante este reto, la Institución del Defensor del Pueblo confía en las Cortes Generales de la que es Comisionado. Ni desaliento, ni enfado o disgusto, sino simplemente aceptación del ritmo que podamos ir dando a la acción que nos corresponde en servicio de un pueblo, este hermoso pueblo nuestro que tiene derecho a una paz basada ciertamente en la libertad, pero, también, en la igualdad y en la justicia. Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Defensor del Pueblo.

A continuación, los Grupos parlamentarios pueden fijar su posición en relación con el informe rendido por el Defensor del Pueblo.

¿Grupos parlamentarios que quieren fijar su posición? (**Pausa.**)

Por el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación PDP, tiene la palabra el señor Fraile.

Las intervenciones de fijación, de posición en este debate son de quince minutos, excepto naturalmente, para las agrupaciones del Grupo Mixto, que tienen un tiempo equivalente a tres cuartos del que les correspondería como grupo.

El señor **FRAILE POJUADÉ** Señor Presidente, señorías, por tercera vez el Defensor del Pueblo ha cumplido con lo que determina la Ley Orgánica creadora de esta Institución, al dar cuenta a las Cortes de la gestión anual realizada en defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución. Y esta reiteración, señorías, no debe degenerar, como se teme el alto Comisionado, en un trámite parlamentario de rutina, sino que, por el contrario, ha de servirnos de inicio de una profunda reflexión en el análisis de este extenso e importante informe que recoge en sus más de mil folios la cara menos risueña de nuestra sociedad, la que nos muestra las angustias y los problemas, las esperanzas defraudadas de miles de conciudadanos, las personas dolientes a las que se refería el Defensor del Pueblo que, ante las deficiencias de funcionamiento de las Administraciones Públicas, recurren en queja ante el Defensor del Pueblo.

No podemos, pues, señor Presidente, señorías, en ningún caso y a lo largo del año, perder la sensibilidad que produce la realidad que se refleja en el informe. Habremos de ir estudiándolo, desmenuzándolo y atendiendo sus atinadas recomendaciones; pero, además, debemos renovar nuestra intención de que, a través de la Comisión correspondiente, el diálogo, siempre fecundo, con el alto Comisionado se mantenga vivo y permanente.

La Agrupación de Diputados del PDP, a la que tengo el honor de representar en este momento, quiere dejar hoy constancia ante el Pleno de la Cámara de estos propósitos, que procurará se conviertan en realidad a lo largo de los meses venideros.

Pero, no obstante, señorías, algunas consideraciones se nos ocurren en este momento, derivadas de la mayor importancia y de las más necesarias urgencias a que alude el informe. Algunas de ellas hacen referencia al procedimiento del diálogo, a su modo o talante; otras se refieren al fondo de los problemas.

De las primeras hemos de destacar que, así como observamos con satisfacción la voluntad permanente del Defensor del Pueblo de huir de la agobiante burocratización y ritualismo en sus relaciones con los ciudadanos y la Administración, se desprende, de otra parte, una constante preocupación por la reiterada falta del puntual cumplimiento, por parte de muchas dependencias de la Administración, de las obligaciones que les vienen impuestas no sólo por la Ley Orgánica sino por la propia Constitución.

Dulcificadas esas quejas ahora mismo en el informe oral, de todas maneras, en el informe escrito están muy matizadas las quejas de mal funcionamiento de muchos departamentos de la Administración pública, Demoras de tres, cuatro y más meses en lugar de los quince días en contestar a los requerimientos, e incluso resistencias que se producen ante los mismos, es una queja del funcionamiento de algunas Administraciones públicas que nos traslada el Defensor del Pueblo y que no podemos dejar de pasar por alto. Indica esta queja, repetida y reiteradamente, un funcionamiento de muchas oficinas públicas que adolecen no sólo de falta de eficacia, sino de dolencias más graves que afectan a los principios que establece el artículo 103 de la Constitución, que invoca reiteradamente el Defensor del Pueblo en su interesante informe.

De ello debe tomar nota el Gobierno —tan escasa como dignamente representado en este momento— y nuestra obligación es señalarlo aquí, pues, a la vista de que los esfuerzos hechos por el alto Comisionado con algunas autoridades y funcionarios han resultado estériles, nos anuncia en su informe escrito el eventual ejercicio de las facultades sancionadoras que le concede la Ley Orgánica, llegando incluso, dice, a la frontera de lo penal para realizar con eficacia su importante misión, pues de ello depende la credibilidad de los ciudadanos en la Institución; credibilidad que depende también de la actuación suficiente para hacer posible la protección de los derechos humanos que reconoce nuestra Carta Magna.

Hemos de destacar también las sugerencias que hace el Defensor del Pueblo respecto a la esencia y finalidad de su misión a la luz de los preceptos constitucionales y muy especialmente a lo que dispone el citado artículo 103, en orden a la tutela y supervisión no sólo de la legalidad, sino, como señala textualmente, en el camino de encontrar la suprema legitimidad de los valores y principios que dan plenitud de sentido al ordenamiento constitucional de nuestra patria.

La permanente preocupación que se deduce del informe para que se cumplan los principios de legalidad, jerarquía de las normas e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad, es tan loable como alarmante puede ser su incumplimiento por parte de algunos de los organismos de las Administraciones públicas.

Otro orden de consideraciones nos las sugieren los problemas que los ciudadanos plantean en sus quejas al Defensor del Pueblo y, en este sentido, es altamente significativo que una gran mayoría de las quejas concierna a los principios rectores de la política social y económica que propugna nuestra Constitución. Es decir, señorías, quejas sobre el cumplimiento de los derechos de la familia, infancia, redistribución de la renta, pleno empleo, empleo juvenil, adecuadas condiciones laborales, seguridad social, salud pública y sanidad, vivienda, calidad de vida, medio ambiente, cultura, deporte, juventud, tercera edad, disminuidos, son los epígrafes que recogen la mayoría de las quejas de los españoles.

Se ha referido el Defensor del Pueblo, ahora mismo, a la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Seguridad Social, y que estubo a punto de elevar recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pero no nos ha explicado muy bien cual fue la causa de no hacerlo. Ayer, precisamente, en esta Cámara estuvimos debatiendo esa importante Ley que, a nuestro juicio, ha causado perjuicios graves a los ciudadanos.

Con arreglo a los principios rectores a los que me he referido, señorías, que garantizan los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, hemos de legislar nosotros; con arreglo a ellos deben actuar los poderes públicos y a los mismos debe ajustar su actuación la práctica judicial.

Pues bien, señorías, a través de la Institución del Defensor del Pueblo, nos llega ahora la verdadera situación de estos derechos según el juicio de los ciudadanos y, ciertamente, revela una realidad nada grata, a la vez que la acuciante necesidad y la creciente aspiración del pueblo español en demanda de ellos, dentro del espíritu de dignidad de la persona humana, libertad, igualdad, justicia y solidaridad que proclama nuestra norma suprema.

En la defensa de estos valores y en la voluntad de que estos derechos sean reales y efectivos, removiendo todos los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, debemos poner —y estoy seguro de que pondremos todos— la mayor voluntad, y bueno es que nos llegue la demanda popular que aguijonee nuestra actuación política en tan noble sentido.

El hecho de que los recurrentes en su mayor número, según la edad, lo sean en primer término las personas comprendidas entre los cincuenta y sesenta y ocho años, seguidos por las comprendidas entre los veinte y los treinta años, es decir, personas con problemas de pensiones, empleo, vivienda y problemas de la tercera edad y de la juventud; los derechos de los jóvenes a los que se refería el Defensor del Pueblo en su informe, con el problema del servicio militar, drogo-dependencia, empleo, primer empleo, indica la característica de cuál es el nivel cultural elemental de los reclamantes y pone de manifiesto que estos hechos avalan las conclusiones antes expuestas.

Junto a ello, el área que con más quejas se observa es el funcionamiento de la Justicia. No nos corresponde aquí, como no es competencia del alto Comisionado, invadir competencias del Poder Judicial en cuanto a su función sustantiva, pero sí debemos considerar que la falta de medios personales y materiales en la Administración de Justicia, de la que también ayer y la semana pasada ha tratado esta

Cámara, es causa de demoras excesivas en este fundamental servicio público del que los ciudadanos se quejan con razón. Resolver este problema sí que incumbe a estas Cortes y al Gobierno, ya que la escala de quejas ha aumentado en estos tres años en proporción alarmante y se sitúa prácticamente en el doble de las producidas en 1983.

El área de Seguridad Social y bienestar es la segunda en importancia y ello es indicativo de las graves carencias que tiene planteadas el sistema de Seguridad Social en España.

Vuelve este dato a llevarnos a la consideración fundamental que he tratado de exponer en esta posición de la Agrupación de Diputados del PDP y que resumo para terminar. Señorías, tan sólo cuando los ciudadanos sienten que el sistema económico facilita una participación en la riqueza nacional que compensa el esfuerzo que en su creación cada uno realiza, y cuando todos los ciudadanos tienen garantizada la obtención de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades generadas por el deseo de una calidad de vida suficiente, la estabilidad del sistema democrático queda garantizada. Estoy seguro de que todos participaremos en el cumplimiento de esta noble finalidad.

El informe del Defensor del Pueblo ante esta Cámara hoy supone una contribución real, sincera y efectiva que mi Agrupación le agradece y valora.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Fraille. En nombre del Grupo Mixto, Agrupación Izquierda Unida-Esquerra Catalana, tiene la palabra el señor Sartorius.

El señor **SARTORIUS ALVAREZ DE LAS ASTURIAS BOHORQUEZ**: Señor Presidente, señorías, intervengo en este debate sobre el informe anual del Defensor del Pueblo con la satisfacción que proporciona saber que está elaborado por una institución que ha contado siempre con nuestro apoyo, con nuestra colaboración y que, sobre todo, y muy especialmente, está presidida por una persona muy estimada por este Diputado, por toda la Agrupación de Izquierda Unida y por todos nosotros.

Yo no quisiera que esta intervención sobre el informe del Defensor del Pueblo tuviese un carácter protocolario, rutinario o de trámite, porque, al margen del juicio que, le merezcan a cada uno las posibilidades reales que el Defensor del Pueblo tiene para ir modificando una realidad que no nos gusta, yo diría sinceramente que después de una lectura atenta de este informe, bastante voluminoso, uno saca la conclusión de que, con un lenguaje bastante jurídico, con un lenguaje suave es un informe demoledor, señorías, y debería servir como ejercicio de humildad para los que gobiernan y para los que nos han gobernado, porque todos nosotros, políticos y Diputados que conocemos por obligación lo que ocurre en la realidad española, nos quedamos anonadados cuando vemos las quejas que todavía se plantean en nuestro país. Yo recordaba leyendo este informe aquellos memoriales de agravios que en otras épocas se dirigían a los gobernantes, o los famosos «cahiers d'Orleans» que dirigían los súbditos del absolutismo a los Reyes de Francia, claro que traslado a otra época distinta de la actual.

Se ha hablado mucho sobre esta Memoria diciendo que era una radiografía social de España, que era una especie de radiografía de los males de nuestro país. Yo diría también que, señorías, después de leer la Memoria y de repasar algunas memorias anteriores por encima, saca la conclusión de que es una radiografía de la impotencia. Y es una radiografía de la impotencia porque, si se compara esta Memoria con las anteriores, vemos que se repiten siempre los mismos males y, además, se repiten sobre las mismas personas.

Creo, señorías, que hay una primera reflexión que tendríamos que hacer sobre la Memoria del Defensor del Pueblo, y es que, después de leerla y de reflexionar sobre ella, es difícil poder afirmar que se está avanzando mucho en la solución de los problemas que tiene nuestro país, ya que se repiten siempre los mismos problemas sobre la misma gente.

Hay que tener en cuenta que los que acuden al Defensor del Pueblo —que se nos ha dicho aquí que es una cifra de 17.000 aproximadamente, y aunque han sido menos que en años anteriores hay una acumulación de decenas de miles de casos, algunos de ellos colectivos y, por tanto, hay una cifra mucho mayor—; el que acude al Defensor del Pueblo, señorías, es porque está desesperado y no sabe qué hacer. Es un poco como el que acude a la Virgen de Lourdes. Se va al Defensor del Pueblo porque ya se ha agotado absolutamente todo y, entonces, el hombre va a ver a don Joaquín Ruiz-Giménez para ver si le soluciona el problema porque está desesperado y no sabe qué hacer. Esa es la realidad. Son muchos miles, incluso colectivos, los que tenemos ante nosotros, por lo tanto, el problema es grave.

Leyendo por debajo de la línea y de ese lenguaje, muchas veces excesivamente suave, desde mi punto de vista, que tiene la Memoria ¿cuál es la conclusión que podemos sacar de esta Memoria, señorías, y que el país debe conocer? La primera conclusión, que desde mi punto de vista es enormemente trágica, es que en España no hay justicia; que en España el funcionamiento de la Justicia es un auténtico desastre, como ya se tuvo ocasión de decir hace poco en la Comisión correspondiente; que la Justicia en España es de una lentitud que la hace absolutamente inoperante; que es una Justicia cara; que es una Justicia que, al final del proceso, cuando el ciudadano va a buscar amparo ante los Tribunales, resulta que se ha convertido en su contrario, en vez de justicia se ha convertido en injusticia, porque no se le ha resuelto el problema a causa de la lentitud, carestía e inoperancia de esa Justicia.

Esto se viene repitiendo, señorías, año tras año. Se nos dice en la Memoria que el 20 por ciento de las quejas se refieren a la Justicia, que es —o debería ser— uno de los valores supremos de la Constitución española, y se nos dice también que el Defensor del Pueblo está poco menos que atado de pies y manos para ese tema de la Justicia, porque tiene que acudir al Fiscal y no puede ir directamente, con lo cual se retrasan todas las cuestiones mucho más tiempo.

Es decir, que en el 20 por ciento de las quejas que presentan los españoles al Defensor del Pueblo, éste se ve prácticamente imposibilitado para actuar con eficacia, puesto que no puede hacerlo directamente, sino que tiene que ser a través del Ministerio Fiscal. Sobre eso propondré algo al

final de mi intervención. Es decir, en España la Justicia brilla por su ausencia en gran parte.

Se nos dice también, con ese lenguaje con que plantea las cosas el Defensor del Pueblo y que tan atractivo se hace para muchos, que la aplicación de los artículos de la Constitución referentes a los derechos sociales son una auténtica entelequia. Es decir, la conclusión que se saca del Informe, una vez que se han leído las trescientas y pico páginas que tiene, es que hay una parte de los derechos que reconoce la Constitución en los que se van haciendo algunos avances, algunos escauceos o modificaciones legislativas, pero luego hay todo un bloque de derechos sociales y económicos que prácticamente están inéditos. Y cuando uno lee eso de que todo español tiene derecho a un empleo, uno se queda anonadado al ver que la realidad no tiene absolutamente nada que ver con los artículos de la Constitución. El Defensor del Pueblo señala esa cuestión referida, principal y fundamentalmente, a los jóvenes, que son precisamente los que más padecen toda esa lacra del paro y de las dificultades para encontrar un futuro.

Pero, además, hay una tercera conclusión, que el Defensor del Pueblo no ha señalado aquí y que también se desprende de ese informe que ha presentado, y es que los males de nuestro país son profundamente clasistas.

Cuando se estudian cuáles son los elementos o sectores de la Administración que peor funcionan, se señalan exactamente aquellos que están más relacionados con los trabajadores. Es curioso, es algo que me parece que sabíamos, pero que impresiona verlo con esa contundencia en un informe. Es lo que peor funciona, se nos dice en el informe. Y cuando se repasa, por ejemplo, el tema de la Justicia se nos dice: cincuenta mil casos bloqueados en el Tribunal Central de Trabajo; pero ese bloqueo afecta a miles y miles de trabajadores que han ganado una demanda por despido o que han ganado alguna reivindicación en un tribunal y pasa el tiempo y no se les satisface cuando es necesario para ellos. O se nos dice, igualmente, que una de las mayores quejas que se producen es en el INEM, y el INEM no es el «Instituto Nacional de Estudios de los Bienes Mostrencos», es el Instituto Nacional de Empleo, y resulta que a quien afecta fundamentalmente el INEM es a los parados.

Es decir, tenemos a los trabajadores en el Tribunal Central de Trabajo y a los parados en el INEM. Estos son los sectores que peor funcionan.

Si vamos a aspectos de la Justicia que hacen referencia, por ejemplo, a lo contencioso administrativo, ¿qué es lo que está más bloqueado? Precisamente lo que afecta a los funcionarios —que son ya un millón y pico en nuestro país— que tienen reivindicaciones y litigios con la, propia Administración que están absolutamente bloqueados en la Sala Segunda de la Audiencia Territorial de Madrid que está dictando sentencias de los años 1981 y 1982 en el año 1986. Pero es que cuando le dan la razón a ese funcionario que han trasladado indebidamente, ya no le interesa, porque tiene ya hecha su vida en el lugar al que le han trasladado y la sentencia se le vuelve en contra, aunque gane el litigio.

Y esto afecta a ese millón y pico de funcionarios; afecta a los trabajadores en el Tribunal Central de Trabajo y afecta a los que van a buscar su seguro de desempleo al INEM;

afecta a los jóvenes, como ha dicho aquí el Defensor del Pueblo; afecta a los jubilados que van a la Seguridad Social, donde hay unas lentitudes que no se explican, y afecta a colectivos enteros que ven que todavía no se les integra en el Régimen General de la Seguridad Social. Es decir, las cuestiones que nos plantea en su informe el Defensor del Pueblo siempre afectan esencial y fundamentalmente a los sectores más desprotegidos de nuestro país y no se avanza, señorías, el informe del año pasado decía prácticamente lo mismo y también el de los años anteriores; los tres años es prácticamente igual, y siempre afecta al sector más desprotegido de la sociedad. En el informe del Defensor del Pueblo no vemos que los sectores poderosos de nuestro país acudan a él para nada, ni mucho menos. Parece ser que para ellos la Administración funciona de maravilla, porque no hay ni una sola queja; son los trabajadores, los pensionistas, los jóvenes quienes acuden al Defensor de Pueblo «in extremis» para ver si les encuentra una solución.

Por otra parte hay que señalar, señorías, que ante la insuficiencia y enorme lentitud de la Justicia, que nos demuestra este informe, también se dice —y es verdad— que si la Administración no cumple, si no se ejecutan las sentencias, si es demasiado lento el funcionamiento de la Justicia, se pida indemnización de daños y perjuicios a la Administración Pública. Es cierto que se puede hacer, pero mucho me temo que se meterían en otro procedimiento para solicitar la indemnización del anterior y, al final, se tendrían que meter en un tercero para pedir indemnización por los dos anteriores, porque ese procedimiento sería igual de lento que los otros.

Dice también el Defensor del Pueblo que aumentan las quejas sobre atentados a libertades públicas o derechos cívicos. Es una frase literal del informe. Aumentan las quejas en ese sector, y muy suavemente nos dice el Defensor del Pueblo, pero lo dice, que España sigue siendo un país donde hay malos tratos, donde se da malos tratos, donde hay torturas —y ahí están los informes de Amnistía Internacional y no sólo el informe del Defensor del Pueblo—. Estas son cuestiones que están también planteadas en ese informe que se nos ha presentado hoy ante la Cámara y, el otro día, ante la Comisión.

Hay una cuestión, que también se señala en el informe, cuya solución estaría en manos de la Administración sin un gran costo económico. La Administración española, se dice, abusa del silencio administrativo ante las peticiones de los ciudadanos. La Administración española, señorías, es muchas veces un gran muro, porque no sabe, no contesta y deja pasar el tiempo. Es una Administración en la que todavía hay demasiado del «sostenella y no enmendalla»; de cuestiones que están ya juzgadas; donde hay Sentencias del Supremo repetidas y se sigue negando el derecho al ciudadano, al funcionario que acude al Tribunal para lograr esa petición que ha hecho.

¿Por qué no se resuelve esto? Esto es fácil de resolver, se podría hacer, es un problema de voluntad política, que no se tiene; la Administración es silenciosa, muda, opaca ante el que va a ella en petición de las cuestiones y derechos que tiene. Yo no digo que sea toda la Administración, pero hay todavía sectores muy importantes de ésta que siempre que se va a pedir algo dan la callada por respuesta, es el silencio

administrativo, el decir: «no, por principio, vete al Tribunal y sácalo como puedas», cuando son cuestiones que están reconocidas de manera clara.

En resumen, señorías, la Administración española para este Diputado, y leyendo, repito, lo que se deduce del informe que ha presentado el Defensor del Pueblo, sigue siendo una losa opaca sobre el ciudadano, sobre el cuerpo social, y no lo que debería ser, que es el impulsor que facilite el desarrollo de la sociedad civil, la realización de la justicia, de la libertad, de la igualdad. Eso es lo que tendría que ser la Administración Pública y no lo es, sino todo lo contrario.

Ahora bien —para ir terminando—, ante estas cuestiones que se plantean en la Memoria, y otras que no aparecen en ella, pero que seguramente aparecerán en la del año que viene, como son los casos que han sucedido recientemente, la desaparición de «El Nani» u otras por el estilo, que seguro que aparecen en las futuras memorias del Defensor del Pueblo, y otros casos graves que se han dado en estos últimos tiempos, el Grupo Izquierda Unida considera que está claro que el avance en el camino de la justicia, de la igualdad, de la libertad, no es un problema del Defensor del Pueblo — ¡aviados estaríamos si fuese así!—, es un problema de todos, de los sindicatos, de los partidos, de la sociedad en su conjunto, del Gobierno, por supuesto. Pero creo, señorías, que aun saludando el trabajo meritorio, abnegado, con escasez de medios con que funciona el Defensor del Pueblo, se podrían hacer algunas consideraciones sobre el futuro de éste o sobre lo que nosotros pensamos que debería ser.

En primer lugar entendemos que deberían desplegarse más todas las posibilidades que tiene el Defensor del Pueblo. En la página 47 de su Memoria se lee, y creo que se ha dicho aquí: «y no hemos hecho uso de la facultad que nos reconoce nuestra Ley Orgánica, tipificadora de una función promotora de sanciones incluso hasta la frontera de lo penal». ¿A qué espera el Defensor del Pueblo para aplicar esta facultad que tiene? Nosotros consideramos que esto sería importante.

Creemos también que el Defensor del Pueblo es una magistratura de persuasión —y don Joaquín Ruiz-Giménez es un hombre muy persuasivo—, pero también tendría que ser una magistratura más crítica, más censora, más correctora; es decir, que fuese una magistratura, claro está, de persuasión, pero también correctora, con los instrumentos que la propia Ley le ofrece, que no es que sean muchos, pero sí los suficientes.

El señor **PRESIDENTE**: Le ruego, señor Sartorius, que vaya terminando.

El señor **SARTORIUS ALVAREZ DE LAS ASTURIAS BOHORQUEZ**: Terminó, señor Presidente.

Hay que evitar, por tanto, que la institución se deslice, en la práctica, al margen de lo que diga el informe, hacia un organismo administrativo más que hacia un organismo de control de la Administración. Observamos un cierto guante blanco en el actual, que no se compadece con la gravedad de lo que el informe señala; es decir, a nosotros nos gustaría, y con esto termino, que el Defensor del Pueblo fuese una institución realmente de defensa del pueblo frente a los posibles abusos de la Administración, más que un órgano de colaboración con esa Administración, aunque evidentemente tiene que colaborar con ella. No sería sincero si dijese que

toda la actuación del Defensor del Pueblo nos ha gustado; no nos gustó el que no se recurriera la Ley llamada Antiterrorista o la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Creemos que la institución del Defensor del Pueblo debe ser más eficaz, para ello contará con toda la colaboración de este Grupo Parlamentario y de este Diputado en la Comisión correspondiente. Esperamos que, entre todos, lograremos que las futuras memorias que se nos presenten sean unas auténticas memorias de avance en cuanto a la mejora de la Administración y el funcionamiento del Estado español, y no una Memoria, que sea, en cierto sentido, una nueva radiografía de esa impotencia.

Nada más, señor Presidente. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Sartorius.

Por el Grupo Vasco, PNV, tiene la palabra el señor Azcárraga.

El señor **AZCARRAGA RODERO**: Gracias, señor Presidente.

Señorías, nuestro Grupo Parlamentario ha escuchado con atención la intervención del Defensor del Pueblo explicando ante esta Cámara su informe anual correspondiente al año 1985 y hemos comprobado con satisfacción algo que queremos constatar.

Su intervención se ha ceñido exclusivamente y con rigor a los límites de su función constitucional. Es decir, ha comunicado a la Cámara el resultado de una labor de fiscalización sobre la actividad de todas las administraciones públicas según se desprende de las quejas por él recibidas y de las conclusiones de las investigaciones practicadas sobre las mismas.

En concreto, la valoración política de esa actividad ha quedado reservada a las Cámaras, apartándose el Defensor del Pueblo de cualquier manifestación o valoración en este sentido, actitud que nos parece enormemente positiva. Ello no ha de ser obstáculo para que en esta Cámara, y en nombre del Grupo Parlamentario Vasco, formulemos algunas consideraciones sobre lo expuesto por el Defensor del Pueblo en su informe y en la explicación oral que se nos acaba de proporcionar. Pero todo ello insistiendo una vez más en que —y quiero dejarlo absolutamente claro, lo hemos hecho en años precedentes— nuestro Grupo nunca, absolutamente nunca, utilizará como arma arrojada el informe que presente el Defensor del Pueblo ni contra el Gobierno ni contra ningún tipo de Administración.

Un primer punto que hemos de destacar de este informe se desprende de los datos proporcionados por el Defensor del Pueblo, y es que la fase de organización interna, la fase de estructuración de los equipos de trabajo y el tratamiento de un importante número de quejas recibidas por esa institución es ya un hecho en el día de hoy.

Ha de reconocerse que esta fase de consolidación institucional se ha realizado en un tiempo récord y los resultados aportados, que constan en los informes anuales que se han ido presentando ante las Cortes Generales, son también dignos de destacar. Yo me atrevería a decir que estos informes que se han venido presentando ante las Cámaras son los más completos que ha conocido el

Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de las Administraciones públicas.

Debo reconocer, señorías, que difícilmente en tres años puede hacerse más de lo que se ha hecho. Valdría, si me permiten, una frase que sería un compendio de lo que estoy diciendo en estos momentos, y es que: Nunca tan pocos hicieron tanto. Es algo que quiero resaltar. Y precisamente por ello, por la importancia de este trabajo, un esfuerzo de esta naturaleza no debe pasar desapercibido para esta Cámara.

Sería importante por ello realizar un seguimiento de los compromisos contraídos por el Gobierno ante algunas de las sugerencias presentadas por el Defensor del Pueblo, para comprobar si verdaderamente estos compromisos contraídos por el Gobierno se reducen a meras declaraciones retóricas o, por el contrario, se convierten en realidades.

He dicho anteriormente, y vuelvo a repetirlo, que no queremos convertir este informe del Defensor del Pueblo en un arma arrojadiza de uso partidario contra el Gobierno ni contra nadie, pero también creo que faltaríamos a nuestro deber si nos limitásemos a escuchar una vez al año al Defensor del Pueblo ante esta Cámara y únicamente procediésemos a contestarle de forma protocolaria. Los ciudadanos de este país difícilmente podrían entender nuestra actitud cuando en este informe se destacan muchos, muchísimos puntos débiles, e incluso yo diría puntos negros, de todas las Administraciones de nuestro país. Nuestro deber —así al menos lo entiende nuestro Grupo Parlamentario— consiste en valorar estos datos, en valorar estas actividades para, a través de una función crítica y fiscalizadora, intentar que se adopten las medidas oportunas para que en cada ámbito administrativo se corrijan estas deficiencias y, de esta forma, los hombres y mujeres de este país sientan que están viviendo en un Estado democrático, que no son meros súbditos, sino ciudadanos de un Estado de Derecho con todo lo que ello comporta.

Desde esta óptica me parece imprescindible que se potencien los trabajos de la Comisión del Defensor del Pueblo. Deseamos que termine la práctica —permítaseme el adjetivo—, yo diría que viciosa, de reunirse una sola vez al año y que, por el contrario, se realice en esta Comisión una labor de seguimiento de lo expuesto en el informe que hoy estamos debatiendo.

No podemos olvidar que la Constitución designa al Defensor del Pueblo como Comisionado del Parlamento, y un Comisionado no sólo debe rendir cuentas de su gestión, como hoy acaba de hacer el Defensor del Pueblo, sino que debe contar con el apoyo crítico de las Cámaras. Nuestro Grupo, por lo tanto, se propone —y lo anuncio hoy— solicitar la reunión de la Comisión para trabajar sobre la base de este informe, pero nos gustaría que esta posibilidad se hiciera también sobre la base del acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios.

Independientemente de este estudio reposado del informe del año 1985 que, vuelvo a repetir, consideramos debe hacerse nuevamente en Comisión, también quisiera aquí y ahora dejar constancia de algunos puntos que nos parece necesario destacar.

En primer lugar, nos debemos felicitar porque en el terreno de las violaciones flagrantes de los derechos

fundamentales, las quejas recibidas hayan sido menores que en años precedentes. ¡Ojalá! sea esto un signo indicativo de que nuestra democracia se consolida. Pero no deja de ser menos cierto que ha habido quejas que afectan a derechos constitucionales, como son el derecho a la nacionalidad, a la integridad física de las personas detenidas o a la tutela efectiva de los tribunales, por citar únicamente tres puntos capitales.

Con respecto al primer punto hemos de felicitar al Defensor del Pueblo y a su equipo, porque en cuanto se refiere a la defensa del derecho a, la obtención de ja nacionalidad, como es el caso de la colectividad de Ceuta y Melilla, la actividad del Defensor del Pueblo ha sido eficaz, y nos consta que la toma de conciencia, por parte de la Administración, de la envergadura de este problema, se debe en gran parte a sus informes y a su intervención. Con respecto al segundo punto nos encontramos con que se han seguido produciendo quejas por malos tratos a detenidos en dependencias policiales, y esto, señorías, es una lacra para un Estado de Derecho. Y, a la vez y en ese tema en concreto, nos encontramos un año más con que en este apartado, una vez analizados los datos que se nos aportan en cuanto a las investigaciones de las quejas recibidas por malos tratos, la transparencia administrativa en las respuestas dadas al Defensor del Pueblo dejan mucho que desear. Por ello, nosotros pediríamos al Defensor del Pueblo que contraste más en profundidad los informes burocráticos enviados por los responsables policiales, bien sean municipales o bien centrales.

Por último, señorías, quisiera abordar el capítulo del derecho a la tutela efectiva de los tribunales. El Defensor del Pueblo, aparte de su informe, ha vuelto a repetir en esta tribuna que, en este terreno, estando aún mallas cosas, o por lo menos no bien, se ha mejorado, y que las relaciones con el Ministerio Fiscal han sido más eficaces. De verdad que celebramos, en cuanto que es posible —y así lo creemos—, que en los últimos meses se haya mejorado este tema. Sin embargo, el informe deja también muy claro que la labor del Defensor del Pueblo en este terreno se enfrenta a un cúmulo de obstáculos que la dificulta extremadamente, y no puede decirse por ello que la colaboración del Ministerio Fiscal haya sido entusiasta. Nuestro Grupo ya indicó el pasado año, tanto en el Congreso como en el Senado, y lo reitera una vez más, la necesidad urgente de que se estudie el posibilitar al Defensor del Pueblo de una mayor labor de investigación del funcionamiento del servicio público de la Justicia, sin que ello suponga —y queremos dejarlo claro— ninguna interferencia en la labor jurisdiccional.

Señorías, la Justicia, que no es rápida, que no es ejemplar no merece el nombre de Justicia, y el daño que se hace al sistema democrático manteniendo una situación semejante es muy grave puesto que se está potenciando de esta forma el desaliento y la desesperanza de los ciudadanos.

En definitiva, una vez más pedimos una reforma de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que permita su acceso directo al Consejo General del Poder Judicial. Mientras tanto, hasta que esto se pueda hacer, animamos a ambas instituciones para que potencien al máximo sus contactos, así como el trabajo en común, porque lo cierto es que la situación de la justicia en el Estado español exige el esfuerzo

de todos, no debiéndose esterilizar la actividad de ninguna institución ni la confianza de los ciudadanos que acuden a ella.

Señorías, mucho más podría decirse con respecto a este informe y cuanto en él se contiene, pero repito que ésta debería ser una tarea de la Comisión a lo largo de la presente legislatura, una Comisión que debe seguir reuniéndose, pero no una vez al año. Nuestro Grupo —lo anuncio también— está firmemente decidido a potenciar sus trabajos con ánimo constructivo y con ánimo esperanzador. Muchas gracias, señorías.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Azcárraga.

En nombre del Grupo Minoría Catalana tiene la palabra el señor Casas.

El señor **CASAS I BEDOS**: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, en esta intervención ante la Cámara con motivo de la comparecencia ante la misma del Defensor del Pueblo, el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, al que me honro en representar en este Pleno, quiere expresar en sus primeras palabras, como ya lo hizo en el debate previo de la Comisión, la felicitación y el agradecimiento al equipo humano que forma la institución del Defensor del Pueblo, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, porque con su riguroso y constante trabajo ha consolidado una institución fundamental y básica para un Estado democrático y, por tanto, su aportación a la sociedad española en su conjunto y a las instituciones que configuran la representación y la administración del Estado es merecedora de elogio, y así queremos constatarlo. En segundo lugar, porque su trabajo es un documento fundamental para quienes componemos las Cortes Generales y especialmente para el Gobierno, porque nos da la exacta medida de aquello que no funciona y que debería funcionar, y ello en base a quejas reales y fundamentadas de los ciudadanos, destinatarios, en definitiva, del resultado de nuestra actividad legislativa y de la actividad ejecutiva del Gobierno.

Nuestro Grupo Parlamentario, después de un detenido examen del extenso y detallado informe que nos ha sido presentado, quisiera hacer unas reflexiones a SS. SS. y llamar la atención, en algunos aspectos concretos, del Gobierno, responsable, en definitiva, de las quejas remitidas al Defensor del Pueblo por nuestros conciudadanos.

Nos preocupa, en primer lugar, que sigan existiendo en el seno de algunos organismos públicos algunos defectos señalados ya en anteriores informes del Defensor del Pueblo. Leo literalmente del informe: «Las dilaciones en resolver el abuso del silencio administrativo, la inejecución de sentencias, la interpretación restrictiva del ordenamiento jurídico para el ciudadano por parte de la Administración, obligándole sistemáticamente a acudir ante los Tribunales de Justicia para la defensa de sus derechos, son todos ellos defectos del procedimiento administrativo que deben ser mejorados y que, en algunas ocasiones, alcanzan proporciones muy graves que justificarían contemplar los supuestos de responsabilidad objetiva de la Administración e incluso subjetiva de autoridades y funcionarios».

Se detecta en estas frases, extraídas del informe del Defensor del Pueblo, una serie de actitudes o costumbres de la Administración que, además de ser poco ortodoxas en democracia, provocan graves perjuicios a los ciudadanos. Y a la vista de las numerosas quejas presentadas, y que son detalladas en el informe, afirmamos que si desde el Gobierno se corrigen estas actitudes denunciadas, se evitarían muchas de las quejas que formulan los ciudadanos. Esta sería, pues, una primera e importante conclusión de nuestro Grupo Parlamentario.

En la misma línea, nos preocupa también la resistencia de numerosos órganos de la Administración en atender las recomendaciones del Defensor del Pueblo; resistencia que de la lectura del informe que nos ha sido presentado no es imputable a dificultades estructurales o falta de recursos de la Administración, sino que entendemos que es una cuestión de talante. Esta es también una conclusión a nuestro entender muy importante, sobre todo atendido el talante y lenguaje suasorio, no inquisitorial y la actitud siempre dialogante y comprensiva de la institución del Defensor del Pueblo en su relación con la Administración. Como muy bien dice el informe, es precisa una actitud más comprensiva y de cooperación de los órganos rectores de la Administración pública, en todos sus grados y modalidades, para que se mantenga y se continúe manteniendo la credibilidad que en estos momentos ha alcanzado en la sociedad española la institución del Defensor del Pueblo. En manos del Gobierno está mejorar esta situación.

Entrando en una breve referencia a las áreas en las que se agrupan las quejas presentadas al Defensor del Pueblo, quisiéramos hacer hincapié en los siguientes puntos. Presidencia y Asuntos Exteriores. Nos dice el informe que las quejas se refieren en un 96 por ciento a la Función Pública y básicamente a los derechos pasivos. Como ya decíamos en nuestra intervención con ocasión del informe del Defensor del Pueblo del año 1984, observamos una importante inquietud de los funcionarios públicos con motivo de la Ley 30/1984, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública. En el mismo capítulo nos llama también la atención, como ya se ha dicho en este debate, la morosidad del Instituto Nacional de Empleo por cuanto, probablemente, los ciudadanos afectados por esta morosidad son los que menos capacidad tienen para resistirla. En el área de Defensa e Interior nos preocupa, como estamos seguros preocupa a toda la Cámara, el elevado número de accidentes en los desplazamientos de los soldados a los cuarteles, así como los suicidios en los propios cuarteles por aparición de síndromes depresivos. Se sugieren en el informe medidas, a nuestro entender válidas, para paliar esta triste realidad. Solicitaríamos del Gobierno estudie detenidamente las propuestas contenidas en el informe del Defensor del Pueblo, concretamente en lo que hace referencia a esta cuestión.

Sin duda, no obstante, el área más preocupante es la de Justicia. El escandaloso retraso de la tramitación de los procedimientos judiciales, y no precisamente por falta de celo o profesionalidad de las personas que conforman la Administración de justicia, que bastante hacen, sino por precariedad de medios y falta de presupuesto, es muy grave. Que el número, por ejemplo, de asuntos pendientes ante el

Tribunal Central de Trabajo, al cierre del ejercicio de 1985, sea de 49.926 es alarmante.

Como decíamos al referirnos a la morosidad del INEM, en este caso también detectamos falta de sensibilidad gubernamental en atención a las especiales circunstancias que pueden concurrir en los ciudadanos incluidos en los citados expedientes. Esta situación puede provocar que muchos ciudadanos pongan en tela de juicio, incluso, preceptos constitucionales por el gravísimo perjuicio que se les está causando.

No queremos extendernos más en este capítulo que consideramos el más grave por el incremento de quejas que ha tenido durante el año 1985. El número citado con anterioridad en relación al Tribunal Central de Trabajo es suficientemente revelador. En el buen funcionamiento de la Administración de justicia se asienta uno de los pilares fundamentales del Estado social de Derecho y de la propia democracia. Nuestra conclusión en este sentido es reclamar que se actúe con urgencia. Hemos entrado en detalle en aquellos aspectos que nos han parecido más graves, y aquí nos vamos a quedar para llamar la atención del Gobierno especialmente en estos puntos, no extendiendo nuestras opiniones a otros aspectos para que así quede más claro cuál es nuestra posición.

En su informe ante la Comisión correspondiente y hoy mismo en su intervención ante el Pleno, el Defensor del Pueblo solicitaba de la Comisión debates más frecuentes, incluso monográficos, a fin de que la labor de la institución fuera seguida más de cerca por la Cámara y poder de este modo mejorar el nivel de eficacia de las recomendaciones que el Defensor del Pueblo hace a las distintas Administraciones públicas. A esta iniciativa, como ya dijo este Grupo Parlamentario en su día en la Comisión, nos adherimos desde este momento.

Finalmente, no quisiéramos terminar sin hacer una referencia, que ya fue expuesta por el Defensor del Pueblo en la Comisión, a las buenas e instructivas relaciones entre esta institución y sus homólogos de las Comunidades Autónomas, especialmente en su relación con el «Sindic de Greuges», citado hoy mismo en este Pleno por el propio Defensor del Pueblo. Esa sensibilidad debería ser modelo de conducta generalizado por la Administración. Y no podríamos terminar nuestra intervención sin hacer mención expresa de ella, felicitando por ello especialmente a la institución del Defensor del Pueblo.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Casas. Por el Grupo Parlamentario CDS tiene la palabra el señor Moldes.

El señor **MOLDES FONTAN**: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, vaya por delante la más cordial felicitación del Centro Democrático y Social al Defensor del Pueblo, a sus adjuntos y asesores, por el magnífico informe anual que ha presentado ante esta Cámara. Nos satisface comprobar que la institución no sólo se ha consolidado, sino que los españoles encuentran en ella el canal adecuado a través del cual dirigir sus quejas cuando otros, los

administrativos, por ejemplo, se atascan víctimas de la rutina y de la escasez de medios.

La primera consideración que quiero hacer es de carácter global y viene generada por una sencilla interrogante. ¿Qué idea se podría formar alguien que desconociendo nuestro país leyese este informe de 1985? Creo, señorías, que la respuesta no es nada difícil. El informe es todo un aldabonazo; es el recordatorio de que el grado de justicia social que gravita sobre miles y miles de ciudadanos españoles cierra las ligeras referencias a los nuevos caminos. La lectura del mismo nos dice que en España existen demasiadas desigualdades y excesivos privilegios infundados para no intentar la pendiente transformación profunda de las estructuras sociales, económicas y culturales, una vez realizada ya la transición política a un sistema de libertades constitucionales.

Por descontado, tal como expresé en el trámite en Comisión, no voy a caer en la simpleza demagógica de utilizar el informe como ariete, como dardo político contra el Ejecutivo, responsable último, en todo caso, del funcionamiento de la Administración. Sería un ejercicio de superficialidad política ajeno, tanto en el contenido como en la expresión, al talante progresista que define al Centro Democrático y Social; de ninguna manera. Quiero sencillamente que la lectura del informe del Defensor del Pueblo, convertido en auténtico chequeo anual, en termómetro y radiografía de las Administraciones en general nos sirva a todos los Grupos Parlamentarios para no perder el norte y darnos cuenta de que existe en 1986 una enorme distancia entre la España oficial y la España real. El resultado de ese chequeo a través de las 17.000 quejas presentadas por los ciudadanos nos indica que las constantes vitales no son satisfactorias, incluso que muchas veces están bajo mínimos.

Nos preocupa comprobar, según apuntan las estadísticas del informe, que el mayor número de quejas hacen referencia a hombres y mujeres comprendidos en los sectores de la tercera edad y a los jóvenes; en concreto, los comprendidos entre los cincuenta y ocho y los setenta años y los comprendidos entre los dieciocho y los veintiocho. La lectura del dato es clara. En primer lugar se deduce que el actual sistema de eficacia social falla en dos puntos fundamentales, al no conseguir una digna puesta de sol para quienes presentan, como credencial una vida entera de trabajo y cuando es incapaz de ofrecer un horizonte de empleo a los que empiezan. El Estado social y democrático de Derecho es incompatible con un sistema que margina a estos sectores de nuestra sociedad.

Nos inquieta ver que el mayor número de quejas de ciudadanos corresponden al área de la justicia, tal como han expresado miembros de otros Grupos Parlamentarios, lo cual no deja de ser una tremenda y paradójica injusticia que atenta contra el artículo 39 de la Constitución, cuando afirma que los poderes públicos aseguran la protección jurídica del ciudadano. Cuando un 20 por ciento de quejas se concentran en este área todo parece indicar que se ha retrocedido, si se tiene en cuenta que en el informe de 1984 el porcentaje era menor, ocupando la segunda posición.

En el mismo orden de cosas, al representar un 30 por ciento el número de quejas relativas al régimen penitenciario, refleja que la situación de nuestras cárceles no ha mejorado y, lejos de ejercer su función rehabilitadora y de reinserción

social, opera en sentido inverso y posibilita una escuela de mayor capacidad delictiva. Pasar, por ejemplo, entre enero de 1985 y septiembre de ese mismo año, de 18.727 reclusos a 22.499, supone un serio aviso no sólo de que las desigualdades sociales generan más cárcel, sino también de que nuestros establecimientos penitenciarios son insuficientes y, en la mayoría de los casos, obsoletos.

Al mismo tiempo, la lentitud en los procesos y en la ejecución de las sentencias significa un duro golpe para la eficacia de la Administración judicial, sobre todo al comprobar la existencia de más de un 40 por ciento de presos preventivos, que casi 50.000 casos estén pendientes en el Tribunal Central de Trabajo y que se señalen juicios para el año 1988 es una clara muestra de la situación que padecen miles y miles de ciudadanos. Comprendemos que la precariedad de recursos con que cuenta la Justicia, tanto en medios humanos como materiales, esté originando esta insostenible situación, pero el derecho a la justicia es una prioridad básica. La justa distribución de los recursos implica necesariamente situar, por ejemplo, la justicia antes que los aviones. Por ello, esperamos a ver si en los Presupuestos para el año próximo, que pronto debatiremos en esta Cámara, se plasma una real voluntad política de no continuar con juzgados y cárceles propios del siglo XIX, a pesar de los esfuerzos e incluso a veces peligros de los funcionarios.

Nos alarma que entre las doce áreas en las que se incluyen las quejas estudiadas en el informe, la educación y la cultura ocupan el quinto puesto, con algo más del 8 por ciento del total de requerimientos al Defensor del Pueblo. Tal como indiqué en Comisión, nuestro Grupo Parlamentario, desde la óptica progresista que lo define, se muestra especialmente sensible en este aspecto. Del mismo modo que se afirma que para conocer a una persona basta con visitar su biblioteca, así también se puede decir que un recorrido por los centros educativos de este país sirve para conocer en qué grado le aguarda un futuro esperanzador. Que la mayoría de las quejas de este capítulo se concentren en la calidad de la enseñanza es realmente preocupante. Que un futuro presidente esté todavía estudiando COU no nos preocupa mayormente. Lo que sí nos inquieta es que la calidad de la enseñanza que hoy le proporciona nuestro sistema educativo pueda permitir, a la vista de tantas quejas, que no sea en su día un presidente a la altura de las circunstancias.

También en este campo esperamos ver, en las inversiones para el año 1987, si el Gobierno desea avanzar hacia la modernidad, que como siempre pasa por el apoyo a la enseñanza y a la investigación. Quiero recordar a SS. SS. a este respecto el Seminario realizado este verano en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Santander, donde se dieron a conocer interesantes datos.

Tomando como base el número de profesores cada mil habitantes menores de veinticinco años, resulta que Francia, Italia y Holanda nos duplican sobradamente, y que Bélgica tiene cuatro veces más profesores que España. Incluso un país menos desarrollado económicamente como Portugal nos aventaja en un 40 por ciento. Por el contrario, si lo comparamos con los efectivos militares, ocupamos el primer lugar con el 3,30 por ciento sobre la población activa total, frente al, por ejemplo, 1,20 de Gran Bretaña o al 2,47 de Francia. En ese mismo estudio se indica que el número de

funcionarios que España destina a Sanidad, Seguridad Social, Cultura y Bienestar comunitario, es infinitamente menor que el de los países de la Comunidad Europea. No es, pues, de extrañar que los sectores de bienestar social, de la sanidad, de la cultura y de la justicia sean los que producen un mayor conjunto de quejas ciudadanas.

El informe del Defensor del Pueblo no hace sino sacar a la luz, con datos concretos, las deficiencias y precariedades fundamentales en nuestra Administración. La lucha contra las desigualdades infundadas en la vida económica y social de nuestro pueblo es una exigencia fundamental para que la libertad y la justicia sean algo palpable y realmente vividas por los españoles. Es necesario que los poderes públicos corrijan las desigualdades y conviertan las normales diferencias de toda sociedad en factores que incrementen el bienestar de todos y, prioritariamente, el de los menos favorecidos. De cómo seamos capaces de organizar la enseñanza en los valores de la responsabilidad y del mérito va a depender no sólo el afianzamiento del pluralismo, sino la propia eficacia social para estimular la innovación y las respuestas al reto de la modernidad.

Por ello, en orden a atender lo verdaderamente prioritario, nos preocupa que para controlar el déficit se haya reducido la inversión pública en términos reales y que las partidas de gastos que más han crecido en estos años hayan sido las de compras de armamento en el exterior. Entendemos que ninguna pretendida ortodoxia económica debe marginar las necesarias inversiones en las áreas sociales y educativas. Entendemos, además, que el Estado no debe renunciar a obligaciones como el derecho ciudadano a la justicia, a la seguridad social y a la educación, por mucho que corran vientos de liberalismo a veces mal entendidos. No podemos olvidar que en épocas de crisis los egoísmos e insolidaridades de los grupos sociales se desarrollan con más fuerza. Por tal motivo, estas mismas épocas de crisis reclaman un mayor grado de participación de los poderes públicos en la satisfacción de las mayores carencias y necesidades que a muchos ciudadanos se les plantean a la vista del informe del Defensor del Pueblo.

En el área de Presidencia podemos leer en el informe un dato preocupante y significativo respecto al sistema de contratación del personal para provisión de vacantes en la Administración. Dice el Defensor del Pueblo que a lo largo del año pasado, de 1985, consultó los días 1 y 15 de cada mes el «Boletín Oficial del Estado», y de las 373 convocatorias de plazas vacantes, 369 lo eran por el sistema de libre designación. Ya en el informe de 1984 se expresaba del siguiente modo: «Los puestos y destinos se siguen cubriendo en gran medida por libre designación, sin que los concursos garanticen siempre la asignación objetiva de los mismos». Todo parece indicar, pues, que la vía de la libre designación sigue siendo la más utilizada por la actual Administración del Estado. Ello nos preocupa dado que con este sistema, así como con otros similares, a través de los cuales, por ejemplo, los funcionarios ven mermadas sus posibilidades de ocupar vacantes, siendo postergados por las contrataciones de nueva creación, bien por designación o por concurso, se está conculcando el principio constitucional de igualdad, mérito y capacidad consagrados en los artículos 14, 23 y 103 de nuestra Carta Magna.

En el informe del año pasado decía el ilustre Defensor del Pueblo —leo textualmente—: «Subsisten pasividades, a veces resistencias, en algunos órganos de la Administración pública»: Y añade más adelante: «En el informe del próximo año 1985 se verá, incluso, que algunas de esas resistencias se han logrado superar». En la introducción al informe de este año se menciona la erosionante tensión que se origina en muchos de los organismos públicos a los que se interpela por la incesante multiplicación de solicitudes de informes, requerimientos ante las demoras o ambigüedades en las respuestas e incluso —lo subrayo— severos recordatorios de deberes legales. Parece, por tanto, que los deseos de una mayor agilidad por parte de la Administración no se han cumplido, lo cual entendemos que no deja de ser preocupante, ya que las pasividades y las resistencias son el primer escollo que hay que salvar para poder alcanzar la pronta resolución de las quejas presentadas por los ciudadanos.

Un ejemplo significativo que el informe presenta bajo el epígrafe de «Recordatorios de deberes legales», es la queja de un funcionario trasladado en comisión de servicios; digo significativo, además, por la repercusión pública que tuvo en su día. Leo textualmente el informe: «Un artículo en la prensa criticando la utilización del yate «Azor» fue causa del traslado temporal de un funcionario del INEM de Badajoz a Barcelona. Requerida la información necesaria, el mencionado organismo alegó que se trataba de una comisión de servicios normal, tal y como se ordena, habitualmente en la Administración pública. Sin embargo, la índole de la misma, encomendar un servicio auxiliar de recursos a un ingeniero técnico, así como la premura en la orden del viaje, la dotación y otras circunstancias apuntan la posibilidad de una sanción encubierta. «El asunto» —sigue diciendo el informe— «está en vías de solución mediante la interposición por el propio interesado de un recurso al amparo de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. La Audiencia Territorial revocó la orden de comisión de servicios y ordenó la reintegración a su puesto del funcionario. El Instituto Nacional de Empleo ha contestado eludiendo toda responsabilidad y ocultando datos fundamentales, lo que abona la tesis de que se trata precisamente de una represalia de carácter-político, que vulnera gravemente el derecho de libre expresión garantizado en la Constitución y cuyo ejercicio en nada afectaba al servicio público. Se ha solicitado al INEM información sobre cuál, fue el funcionario responsable del traslado improcedente, pero hasta la fecha no ha tenido a bien contestar».

Para terminar, señorías, quiero reiterar nuestra felicitación al Defensor del Pueblo por el trabajo realizado y ofrecerle la colaboración del Centro Democrático y Social en los órganos que considere necesarios. Nos gustaría que año tras año el Defensor del Pueblo tuviese cada vez menos trabajo y que su informe quedase reducido a un escaso número de páginas. Sería la mejor muestra de que íbamos por el buen camino. Leer el informe es un sano ejercicio de humildad política para todos, Gobierno y oposición, en tanto en cuanto nos mantiene alerta ante la realidad y la capacidad de nuestra Administración para desarrollar el auténtico papel

que la justifica, el de facilitar a los españoles una vida más digna y una sociedad más justa y solidaria.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Moldes. Por el Grupo Parlamentario Coalición Popular tiene la palabra el señor Gil Lázaro.

El señor **GIL LAZARO**: Señor Presidente, señoras y señores Diputados, voy a intentar ser muy breve, puesto que la mayoría de los argumentos en los que todos coincidimos están expuestos, y puede hacerse perfectamente gracia a la Cámara de volverlos a reiterar.

Las primeras palabras de mi Grupo quieren ser de satisfacción por esta nueva comparecencia del Defensor del Pueblo, una vez se ha superado eso que el propio defensor ha calificado como la línea de paso del Ecuador de su actividad, de manera que ésta no solamente se encuentra ya plenamente consolidada en el conjunto de nuestro entramado institucional sino también en el ánimo, en la credibilidad y en la confianza de esos miles de españoles que, a lo largo de los tres últimos años, acudieron a la institución —como alguien ha dicho aquí— quizá como último remedio, esperando encontrar en ella el grado de audiencia y de atención que no habían podido encontrar previamente en otros niveles de la Administración pública. A ese motivo inicial de satisfacción, mi Grupo quiere unir también su particular complacencia por el hecho de haber iniciado los trabajos ordinarios de este periodo de sesiones con el estudio y el debate del texto que ahora nos ocupa, y ello porque fundamentalmente consideramos que en ese texto, de una manera respetuosa, como caracteriza no solamente la personalidad propia de Joaquín Ruiz-Giménez sino del conjunto de la institución, digo que con escrupulosidad y con respeto se nos está señalando cuáles deberían ser los grandes objetivos de nuestro trabajo político y legislativo en los próximos cuatro años, y se nos está señalando también implícitamente cuál debería ser el método para abordar la puesta en práctica de esos grandes objetivos, porque se nos está diciendo que mientras existen grandes cuestiones pendientes de solucionar para poder acomodar a la realidad, auténticamente a la realidad, los grandes principios inspiradores del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución configura, mientras que eso siga estando ahí, nosotros no podemos perdernos en rifirrafes verbales ni en meras disputas, muchas veces quizá tamizadas por un interés sectorio o por una óptica partidista.

El informe nos está diciendo que es preciso que todos, con profunda vocación de perfeccionamiento institucional, con voluntad de diálogo, de cooperación y de encuentro para ser capaces de suscribir los grandes acuerdos que hagan viables esas soluciones y, sobre todo, con una visión de Estado, estemos dispuestos a trabajar en los próximos años en pro de que esas voces siempre dolientes que surgen en el informe y en el transfondo de la realidad del trabajo del Defensor puedan ir cada día desapareciendo, no porque pierdan la esperanza de ser alguna vez oídas, sino porque hayamos sido capaces de solventar las cuestiones que les afectan.

Nosotros consideramos en este sentido que el informe del Defensor del Pueblo es valioso por no ser producto de ninguna elaboración teórica, por no ser producto de ninguna elaboración de laboratorio sino, por el contrario, porque surge de esa misma experiencia, de esa realidad aportada por quienes al acudir a la institución no solamente están reclamando la constatación de una queja de tipo material, no solamente están intentando solventar una situación particular concreta, sino que, sobre todo y también en relación con ello mismo, están afirmando, están exigiendo su derecho a ser oídos, precisamente porque, como también se ha dicho en esta tribuna, quienes acuden mayoritariamente a la institución son quienes por condición económica, por condición de edad o por condición cultural se sienten más débiles, se sienten más desprotegidos.

Nosotros entendemos que, más allá de los términos literales de este informe, el Defensor del Pueblo nos está diciendo, con esa escrupulosidad, objetividad e imparcialidad que le caracteriza, y que caracteriza su alta misión constitucional, nos está recordando —digo— que la libertad no puede ser patrimonio exclusivo de unos pocos, de quien sea. Nos está recordando que los beneficios de esa libertad no pueden seguir alejados de la esfera vital de las clases sociales más desprotegidas. Nos está recordando que no podemos dar por inevitables y, por tanto, permanecer impasibles frente a viejas lacras de nuestro tejido social o frente a las dramáticas testaturas que aún siguen viviendo determinados colectivos de nuestro país. Y, en definitiva, el Defensor nos está diciendo que la condición de ciudadano de nada sirve si simplemente se evoca como una mera referencia teórica y que, por el contrario, el compromiso de la Institución, como comisionado de esta Cámara, el compromiso de todo el conjunto, de todo el entramado institucional del Estado, consiste en laborar porque día a día esa condición de ciudadano sea auténticamente un valor sentido y protagonizado por todos y cada uno de los españoles sin excepción.

En este sentido, esa disección de la realidad que el Defensor realiza en su informe podría ser, de alguna manera, molesta para determinadas autoridades públicas, para ciertos organismos administrativos, precisamente porque tiene que comportar necesariamente un espíritu crítico. De muy poco nos serviría que el informe del Defensor fuera aquí una exhaustiva relación de todo lo que se hace bien y de todo lo que funciona. El informe del Defensor tiene precisamente que traer a esta Cámara la señal de cuáles son las llagas fundamentales planteadas en el hacer cotidiano de nuestra sociedad, para que entre todos podamos encontrar la terapia adecuada.

Sería absurdo, sería torpe, sería miope y, desde luego, creo que, de alguna manera, estaría en contradicción con ese sentido de la responsabilidad, de la madurez y del patriotismo del que todos los grupos políticos de esta Cámara han hecho gala en momentos especiales, sería absurdo—digo— que alguien intentara manipular la Institución, que se intentara manipular desde la oposición haciendo de ella un elemento, un arma arrojada contra el Gobierno. Pero también, sería absurdo y una dejación de funciones que la oposición, por no querer caer en esa presunta manipulación, obviara decir con claridad, recordar a los poderes públicos y

a quienes son responsables del funcionamiento del aparato del Estado, lo que el informe del Defensor está diciendo, es decir, el camino, los nortes que hemos de asumir en nuestro trabajo institucional colectivo. Sería también absurdo, de la misma forma, que la Administración intentara manipular el papel, la misión y el contenido de la Institución, arrinconándola, hurtándole información, pronunciándose con ella mediante evasivas o, simplemente, negándose, de hecho, a adoptar los criterios o a dar audiencia a las sugerencias que emanan de ese conocimiento de la realidad que el Defensor tiene.

No puedo decir, porque sería absurdo, que esa tentación, por parte de la Administración, se esté dando con carácter colectivo, con carácter genérico; pero sí tengo que manifestar, precisamente en cumplimiento de esa actitud, lealmente crítica que a la oposición nos corresponde, lealmente crítica con el Gobierno, y con lo que la Institución nos está diciendo, sí tengo que decir que en el informe se señala con absoluta claridad que determinados organismos de la Administración pública, determinadas autoridades administrativas, siguen sintiéndose incómodas ante el hecho de que haya un elemento de fiscalización. Siguen negándose a contestar —en ocasiones con una manifiesta reiteración— a los requerimientos de la Institución. Siguen pensando, en definitiva, que la Institución es un puro elemento de adorno, ínsito de nuestro conjunto institucional. Y eso, desde luego, no es así.

La valentía del informe del Defensor, entre otros extremos, consiste, precisamente, en que está señalando, con absoluta claridad, quiénes son esos organismos, quiénes son esas autoridades administrativas. Y es obvio que, en la medida en la que el Defensor es comisionado de estas Cortes, tendremos que pronunciarlos y tendremos que entrar a ver por qué esos organismos, por qué esas autoridades, hacen olímpico caso omiso de las solicitudes de información, de las recomendaciones. Al hacer caso omiso de la Institución no sólo se está haciendo caso omiso de una determinada persona física o de una institución en sí, sino que se está haciendo caso omiso de lo que subyace tras ello, es decir, de la angustia de cientos o de miles de españoles que reclaman al menos una respuesta a través del Defensor y en el contacto y el diálogo con esa autoridad administrativa.

Nosotros podríamos hacer ahora una larga elucubración sobre un conjunto de males que aquí ya se han señalado, tales como que la Administración pública española, en muchos de sus extremos, sigue siendo víctima de tics autoritarios que conciben la Administración como un fin en sí mismo y no como un instrumento puesto, precisamente, al servicio de la colectividad, siendo, por tanto, un instrumento un cuerpo ágil, abierto, transparente, dócil de fiscalización pública.

Nosotros podríamos señalar ahora, como lo hace el informe del Defensor, porque así lo están diciendo nuestros conciudadanos, que la Administración de Justicia en este país no funciona, y que ello no sólo es motivo decidas estadísticas, ni es motivo exclusivamente de preocupaciones legislativas con carácter teórico. El no funcionamiento de la Administración de Justicia, especialmente en ese orden penal y laboral que señala el informe, acarrea unas gravísimas consecuencias humanas porque produce el hacinamiento en los centros penitenciarios, porque ese hacinamiento en los

centros penitenciarios impide que quienes tienen derecho a que la sociedad les pueda ofrecer una segunda oportunidad, puedan disponer en esos centros, no sólo de las medidas de reinserción, de recuperación y de tratamiento debidas —ya no sólo eso—, sino de las más elementales condiciones para desarrollar una vida digna.

En el orden laboral —como también se ha dicho aquí, y señala el informe del Defensor—, esa situación está vulnerando las expectativas a veces de la más elemental subsistencia de quienes necesitan que la tramitación, la resolución final de esa cuestión jurídica pendiente, pueda aportarles los medios para una vejez digna o para subsistir en los próximos meses.

Señoras y señores Diputados, el informe del Defensor nos está diciendo que hay que perfeccionar el sistema de nuestra sanidad pública, que hay que tender no sólo al remedio, en este momento, de las cuestiones parciales pendientes para la mejora de esa asistencia, sino al gran fin de conseguir que, efectivamente, el Estado sea capaz de prestar una cobertura sanitaria a todos los ciudadanos, sin excepción. Y que eso no sea una nueva referencia teórica, sino que sea una realidad constatada.

Nuestros conciudadanos están diciendo al Defensor, para que éste nos lo diga a nosotros, que es preciso que la Administración tenga criterios claros y objetivos en una materia de tanto contenido social como puede serlo, sin lugar a dudas, la concesión de viviendas de protección oficial, por cuanto entraña la realidad personal y vital de quien opta a esas viviendas.

El Defensor del Pueblo, aunque hoy ha sido elegante y suave, como siempre, en su exposición fue muy duro, respetuosamente duro, en el informe y en la sesión de la Comisión, cuando señaló que nuestro sistema de pensiones sigue siendo insuficiente; que son largos y complejos los trámites para su concesión; que se están produciendo todavía situaciones de auténtico abuso y de discriminación con la aplicación del Estatuto de clases pasivas, de 1926, a determinados colectivos; y que se da pie a una colosal injusticia cuando se producen jubilaciones anticipadas sin la correspondiente compensación económica.

En definitiva, señoras y señores Diputados, nuestra Institución —y digo nuestra porque, como comisionado de la Cámara, es o debería ser una parte más de los trabajos de la Cámara— está diciendo que nos queda mucho, mucho por hacer. Que no sirve, simplemente, hacer ejercicios permanentes desde esta tribuna de catastrofismo, pero tampoco de autoalabanza, de autoloa, de autocomplacencia, porque cuando eso se produce y llegan después los textos escritos, más de una situación queda al descubierto.

Aquí se ha hecho referencia (lo acaba de manifestar el digno representante del Centro Democrático y Social) a un supuesto concreto que afectaba a un funcionario determinado que criticó la utilización del yate «Azor», y que en esta Cámara, en la pasada legislatura, dio motivo a un debate entre un Diputado de mi Grupo y el entonces Ministro del ramo, en el que el Ministro del ramo afirmaba que ese traslado había sido producto de la necesidad administrativa, y que se había realizado con absoluta escrupulosidad y transparencia. Nos llega ahora el informe del Defensor que

califica con total claridad que ha sido un motivo de represalia política.

Hemos visto en esta Cámara continuas elucubraciones, durante la pasada legislatura, sobre la bondad del nuevo sistema sanitario que se iba a implantar en este país. Sin embargo, el Defensor nos está diciendo que se siguen produciendo casos en los que enfermos desahuciados acuden a los hospitales casi moribundos y no son ingresados por falta de camas, esto es, se les condena prácticamente a morir en la calle. Siguen produciéndose situaciones de tremenda insolidaridad, como las que resultan precisamente del retraso en la aplicación de la justicia en lo que afecta a toxicómanos que fueron rehabilitados, que perdieron su drogodependencia, que consiguieron una plena reinserción social a través del trabajo, que llevan una vida familiar normal y adecuada y que, después de tres, cuatro o cinco años, tienen que volver a someterse a procesos por la causa pendiente, con el riesgo evidente de una sentencia condenatoria y, por tanto, con la posibilidad de tener que acudir nuevamente al centro penitenciario, por lo que ello rompe por completo una labor rehabilitadora hecha previamente.

Termino, señorías, diciendo que todo lo señalado con apresuramiento y por encima, en tanto en cuanto todo estaba dicho previamente aquí, va a motivar una acción profunda y directa de mi Grupo a lo largo de la próxima legislatura. Esta es la voz de la parte más doliente de nuestra sociedad. Esa voz no puede ser motivó, pura y simplemente, de un rito, de un trámite, de una comparecencia anual que muchas veces pasa entre flores y autocomplacencia.

Nosotros vamos a pedir y a exigir (en este sentido nos satisface la cooperación de otros Grupos Parlamentarios y la propia voluntad del Defensor) que la Comisión del Defensor sea realmente un foro activo, un foro de debate permanente de la mejor forma de hacer política, que es la política sin visión sectaria, la política con contenido útil, dedicada a intentar, entre todos y sin egoísmos, solventar los problemas de los administrados, los problemas de nuestros conciudadanos. Vamos a pedir que el Defensor venga a la Cámara puntualmente a recibir nuestras impresiones y a rendir las suyas sobre temas monográficos. Vamos a pedir que comparezcan ante esa Comisión quienes de una manera reiterada y abusiva han demostrado que hacen caso omiso a las recomendaciones y solicitudes de información del Defensor. Vamos a hacer un seguimiento puntual y exacto de recomendaciones tan trascendentales como lo fueron las afectantes a la financiación de Haciendas locales, para saber en qué medida el Gobierno ha encontrado motivos válidos para hacer o no caso a esa recomendación del Defensor.

Nosotros sentimos, modestamente, que en la pasada legislatura cumplimos con nuestro deber: presentamos ante esta Cámara una proposición no de ley para que se institucionalizara la contestación escrita del Gobierno al informe anual. Pendiente de tramitación todavía esa proposición no de ley, el Gobierno tuvo a bien, en su momento (es un hecho que todos aplaudimos y mi Grupo el primero) servir esa contestación por escrito y, de alguna manera, institucionalizar la costumbre de que el informe escrito del Defensor sea correspondido por el Gobierno con una contestación del mismo grado. Nosotros, en la pasada

legislatura, pusimos en marcha ese modelo, ese tipo de comparencias especiales y monográficas, para que el Defensor no viniera a esta Casa una sola vez al año. En definitiva, para terminar, señoras y señores Diputados, nosotros estamos convencidos de que todos traicionaríamos nuestro deber si frente a la realidad de una España que pide ayuda, que pide soluciones, que pide y exige su derecho a protagonizar también su cuota de libertad, nosotros nos cruzáramos de brazos y nos permitiéramos el lujo de simplemente una vez al año recibir aquí la siempre grata visita del Defensor y de sus colaboradores. Mi última palabra tiene que ser, pues, una palabra de compromiso de mi Grupo con la tarea que nos queda por hacer; un ofrecimiento al conjunto de la Cámara y al Gobierno mismo de que siempre nos encontrará prestos a servir a esa visión institucional y nunca desde una óptica sectaria o interesada; y ¡cómo no!, una palabra de ánimo y felicitación a quienes desde la Institución del Defensor del Pueblo están contribuyendo, como contribuimos también todos nosotros, a que la democracia pueda definitivamente ser el camino de una España mejor.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Gil Lázaro. Por el Grupo Socialista, tiene la palabra el señor Díaz Sol.

El señor **DIAZ SOL**: Señor Presidente, señorías, en nombre de mi Grupo y en el último lugar después de una larga sesión del debate sobre el informe anual del Defensor del Pueblo, tengo el honor de dirigirme a la Cámara. Deseo unirme en mis primeras palabras a las felicitaciones que han hecho el resto de los Grupos, no en un mecanismo protocolario o rutinario, sino porque cada vez que hacemos este acto de análisis y debate del informe del Defensor del Pueblo profundizamos en la consolidación de una Institución que, en este tercer informe, demuestra ya esa fecunda realidad, informe que ha tenido el acierto de recapitular lo que ha sido la primera etapa de su mandato. De este informe, que ha hecho una recapitulación sobre lo que han sido estos tres primeros años de existencia de la Institución, se pueden extraer algunas conclusiones. Hay un mayor conocimiento, cada vez más patente, de la Institución, por tanto un mayor arraigo de la misma en la sociedad, y una mayor eficacia de su papel como institución bifronte —como decía el informe de la Comisión del Defensor del Pueblo— de relación con el ciudadano y con las Administraciones públicas. Los datos estadísticos demuestran una disminución apreciable, en un proceso constante de las quejas que llegan al Defensor del Pueblo. Se trata de una tendencia que si aún no ha llegado a los niveles de otras instituciones de Europa, con más tiempo de funcionamiento, sí va en clara progresión al acercamiento y homologación de este número de quejas. Me gustaría dejar aquí claro este número de quejas porque de algunas manifestaciones aquí expresadas se podría deducir que los 36 millones de españoles están reflejados en este documento, queja a queja, ciudadano a ciudadano.

Quisiera llamar la atención de los señores Diputados y señalar que este año ha habido 17.000 quejas, en números redondos, cantidad importante, y que hay distintas formas de acercarse al informe presentado por el Defensor del Pueblo a

esta Cámara. Una, la forma de coger el rábano por las hojas y decir que todo está mal, que todo es un desastre, que nada funciona en este país; y otra, la de acercarse con la seriedad y objetividad que requiere un informe que es el resultado del esfuerzo de un equipo de personas al frente del cual está el Defensor del Pueblo, que durante todo un año ha tenido esa difícil función de mediar entre los ciudadanos y la Administración.

Hay que acercarse a ese informe con la responsabilidad de reconocer que existen fallos en la sociedad, que existen fallos en la Administración, pero que son fallos que cambian de carácter. Unas veces, como en el año 1983, resaltan aspectos de mal funcionamiento de la Administración; en el año 1984 la punta del iceberg no era el tema de la justicia; en el año 1985 es el tema de la justicia; y en el año 1986 cambiará el carácter del informe para resaltar quizá otro aspecto de la actividad de la Administración. Lo único que esto demuestra es que este informe está pegado al terreno, que reconoce lo que han sido las vicisitudes de la gestión y de la acción política del Gobierno y de la Administración y, por tanto, refleja con viveza y con frescura este avanzar de una sociedad que, estando en pleno desarrollo, lógicamente tiene que tener unos desajustes que la Institución del Defensor del Pueblo, los parlamentarios y todos debemos procurar que se vayan corrigiendo para llegar a esa democracia avanzada que plantea nuestra Constitución.

Parece fuera de lugar hacer tremendismo o no reconocer realmente cuál es el calado de los planteamientos que se nos hacen. Hay aspectos que tienen que ser corregidos, aspectos que quizá sirvan de ejemplo a lo que he aludido antes. El Defensor del Pueblo trata ampliamente sus relaciones con la Administración, trata ampliamente también el funcionamiento de la Administración respecto a los administrados, y reconoce que hay puntos negros y resistencias. Incluso alude a algún funcionario que puede considerar la institución del Defensor del Pueblo como un mero adorno constitucional que viene una vez al año al Parlamento.

Nosotros tenemos que decir, como Grupo Parlamentario, que la Institución contará con todo nuestro apoyo para remover esas resistencias, que tomaremos todas las iniciativas necesarias para que esas resistencias desaparezcan. Pero, al mismo tiempo, el informe reconoce un avance cualitativamente importante en las relaciones con la Administración; reconoce que es cada vez mayor el número de sugerencias de sus informes que son incorporadas a los proyectos de ley o a las formas de actuación de la Administración; reconoce mejoras importantes en relación con la jurisdicción militar, con el Ministerio de Defensa en su conjunto, y con otros niveles de la Administración.

Esto es una forma de acercarse al informe del Defensor del Pueblo. Hay avances y hay permanencias de defectos, y hay resurgimientos de situaciones ya superadas o creaciones de situaciones nuevas. Esto es lo que entre todos tendremos que corregir.

Se ha tratado aquí, de una forma amplia, casi por todos los intervinientes, del dato más llamativo: que el mayor número de quejas de este informe anual se concreta en la Administración de justicia. Es preocupante, claro y notorio

que la Administración de justicia no responde al ideal de funcionamiento de cualquier ciudadano español, y más los que los representamos en esta Cámara, podríamos tener de esta Administración. Pero, también es verdad que no sólo por la acción de tres años de una institución, ni por la acción de unos años durante la democracia de los distintos gobiernos, o del último Gobierno en concreto, se pueden cambiar inercias o situaciones acumuladas durante tiempo.

Como ha habido aquí algunas manifestaciones que han querido hacer, de forma buena para el debate —han sido mínimas—, una utilización de estos temas yo tengo que poner encima de la mesa algunas actuaciones. Creo que se ha producido una mejora en este campo con respecto al año pasado. Hay una mejor relación de la Institución con el Fiscal General del Estado. La propia Ley establece que las relaciones con la Administración de Justicia se desarrollan a través del Fiscal General del Estado y no pueden ir directamente al Consejo General del Poder Judicial. Ahí hay un punto —ya se ha denunciado la traba que supone la estrechez del canal de relación ante una problemática tan viva— que es necesario reformar. La propia Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece su reforma y plantea en la disposición transitoria que el propio Defensor del Pueblo podrá sugerir las reformas necesarias. Quizá ésta sea una de las reformas que se lleven adelante. Pero también es verdad que se han abierto nuevos cauces de relación con el Consejo General del Poder Judicial, que es precisamente el órgano que tiene que atender estos temas.

El Gobierno, concretamente el Ministerio de Justicia, ha realizado un gran esfuerzo durante la legislatura anterior. Se han producido aumentos espectaculares en los presupuestos de más de un 85 por ciento respecto al período 1982-1986. Con relación a esa denuncia que se ha hecho aquí de que parece ser que la Administración es clasista, se ha hecho un esfuerzo importante respecto a los órganos jurisdiccionales laborales. Se han abierto 30 magistraturas en 1985, y se ha llevado adelante un plan especial para el Tribunal Central de Trabajo que ha cubierto todas las necesidades planteadas por el propio Tribunal. Hacer una media de siete órganos jurisdiccionales por mes durante la pasada legislatura demuestra una voluntad política de poner al servicio de la Administración de Justicia los medios necesarios para alcanzar esa perfección que todos queremos.

No quisiera seguir con algunas cuestiones que se han planteado aquí, tales como la mala interpretación de las palabras del propio Defensor del Pueblo en la Comisión, cuando se habla de la dureza con que se refirió a la Ley de Pensiones, y se elude o se malinterpreta que, precisamente, en la reunión con los responsables del instituto Nacional de la Seguridad Social le pusieron datos encima de la mesa de cómo la gestión de las pensiones había mejorado notablemente. Así está en el «Diario de Sesiones» de la Comisión para que quien quiera pueda leerlos y no diga cosas contrarias a ello.

Convertir el informe del Defensor del Pueblo en un debate, en un intentar la trinca del Gobierno, utilizándolo como arma arrojadiza, unos declarándolo abiertamente, otros diciendo que no, pero que sí, creo que es desvirtuar lo que debe ser el acercamiento a la problemática planteada por el informe. Esta problemática no sólo tiene que ser motivo —y

ahí sí va a estar nuestro Grupo Parlamentario, en unión de todos los que se han pronunciado en esta Cámara— de un estudio en la Comisión del Defensor del Pueblo más pormenorizado. Para ello esperamos la ayuda de todos aquellos que pueden ofrecer esas iniciativas parlamentarias que sugiere el propio informe y que, de alguna forma, tienen que pasar por esta Cámara, porque es la llamada de atención al Parlamento en cuanto hay situaciones en nuestra sociedad que hay que corregir. Esa corrección es responsabilidad de esta Cámara y del Parlamento en su conjunto en cuanto representación de la voluntad de los ciudadanos.

Para finalizar, deseo felicitar seriamente a los miembros de la Institución por su trabajo, que cada año va en una dinámica más perfeccionada, más exacta, con una búsqueda de fórmulas nuevas que eviten que la rutina en el trabajo de la Institución pueda, algún día, abogarla. Esa nueva vía del contacto directo, de la presencia de los adjuntos y sus ayudantes en los órganos de la Administración, demuestra que la Institución del Defensor del Pueblo avanza sin caer en esa rutina. Eso es motivo de felicitación a todos los que allí trabajan y de satisfacción para este Grupo Parlamentario. Asimismo, quiero manifestar que todo aquello que la Institución, el Defensor y sus adjuntos necesiten, para que esa labor persuasoria sea cada vez más eficaz, este Grupo Parlamentario está a su disposición para darle su apoyo y toda la fuerza que pueda ofrecerle. **(El señor Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Zapatero Gómez, pide la palabra.)**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Díaz Sol.

Tiene la palabra el señor Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

El señor **MINISTRO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO** (Zapatero Gómez): Señor Presidente, no me voy a acoger al artículo 70.5, que dice que el Gobierno puede intervenir en cualquier debate, porque sé que el señor Presidente quiere ordenar este debate como un debate entre los Grupos Parlamentarios con ocasión del informe del Defensor del Pueblo. Pero hago la salvedad de que el hecho de no acogerme y no intervenir en nombre del Gobierno no significa bajo ningún concepto que pueda asumir y aceptar cuantas afirmaciones se han hecho con ocasión del informe referidas al Gobierno. No puedo estar de acuerdo con algunas de las que se han hecho aquí y creo, además, que la idea que se podría hacer un ciudadano que haya escuchado al Defensor del Pueblo y al mismo tiempo haya escuchado a algún representante de algún Grupo Parlamentario, la idea que se haya podido hacer de nuestro país y del funcionamiento de la Administración no necesariamente van a coincidir.

De todas formas, señor Presidente, puedo asegurarle que vamos a continuar con el uso parlamentario de la anterior Legislatura y de anteriores ocasiones en las que el Gobierno contestó al Defensor del Pueblo con un informe cumplido y detallado de cuantas alegaciones y quejas manifiesta el Defensor del Pueblo, de tal forma que el Defensor del Pueblo

tenga esa información y también la puedan tener los ciudadanos.

Nada más, salvo agradecer, obviamente, al Defensor del Pueblo que reconozca que el 90 por ciento de las quejas han sido satisfechas.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Ministro.

Efectivamente este debate, por su carácter específico y especial, es tasado y no contempla la intervención del Gobierno, y yo le agradezco que no haya intentado, so capa de la intervención que ha hecho, introducir juicios de valor sobre el debate que se había producido.

Con este punto del orden del día se agota el correspondiente a esta sesión.

El Pleno se reunirá el próximo miércoles, día 1, a las cuatro de la tarde.

Se levanta la sesión.

Era la una y veinte minutos de la tarde.

§ 4. Senado.

CORTES GENERALES

§ 4

DIARIO DE SESIONES DEL

SENADO

COMISION PARA LAS RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y DE LOS DERECHOS HUMANOS (Informativa)

PRESIDENCIA DE DON ANTONIO GARCIA DUARTE

celebrada el lunes, 13 de octubre de 1986

SUMARIO

Se abre la sesión a las cinco de la tarde.

Después de unas palabras del señor presidente, el señor Defensor del Pueblo (Ruiz y Cortés) comenta el informe correspondiente a 1982.

Hacen uso de la palabra los señores Bajo Fanlo, Vendrell i Durán, Ulloa Vence, Blázquez Sánchez y Alava Jiménez, a quienes contesta el señor Defensor del Pueblo.

Seguidamente, intervienen los señores Cuña Novas, Borrás Serra y Abad López-Brea, la señora García, y los señores Zapatero González, Martínez Bjorkman y Blázquez Sánchez, a quienes contesta, asimismo, el señor Defensor del Pueblo.

Se levanta la sesión.

Eran las siete y veinticinco de la tarde.

Se abre la sesión a las cinco de la tarde.

El señor **PRESIDENTE**: Señoras y señores Senadores, se abre la sesión.

Esta tarde tenemos el gusto de tener entre nosotros al Defensor del Pueblo, don Joaquín Ruiz-Giménez que, siguiendo las normas relativas al Defensor del Pueblo, va a darnos el informe anual correspondiente a 1985.

Desearía que si hay sustitución de algún señor Senador que no haya podido venir y sea reemplazado, hagan el favor de pasarla a la Mesa. A continuación el señor Letrado procederá a pasar lista.

(El señor Letrado procede a pasar lista a los señores Senadores presentes y representados.)

El señor **PRESIDENTE**: Sus señorías va conocen el procedimiento. En primer lugar, el Defensor leerá su informe. Después los portavoces que quieran intervenir harán uso de la palabra y, a continuación, los señores Senadores

que deseen formular alguna pregunta o quieran intervenir en algún caso puntual y concreto también podrán hacerlo.

Sin más preámbulos, tiene la palabra el Defensor del Pueblo.

El señor DEFENSOR DEL PUEBLO (Ruiz-Giménez y Cortés): Gracias, señor Presidente. Gracias a todos los señores Senadores por su presencia aquí. Quisiera extender mi agradecimiento a quienes fueron Senadores durante la anterior legislatura, nos honraron con su confianza y nos impulsaron con sus sugerencias.

Desearía evitar dos escollos: el de la repetición tediosa de lo que está va en el texto escrito y que aparece en las páginas del «Diario de Sesiones» de esta Cámara; y, por otra parte; la trivialización en la exposición, cuando realmente en el fondo de esas páginas en mis palabras de esta tarde laten las quejas, los sufrimientos y las esperanzas de muchos de nuestros compatriotas.

He de decir que el texto escrito fue entregado en esta Cámara en el pasado mes de abril. La disolución de las Cortes hizo imposible su evaluación por los señores Senadores, como también por los señores Diputados, hasta el comienzo de esta segunda legislatura. Hago esta observación por dos razones. En primer lugar, para justificar que un informe de 1985 vaya a ser estudiado a finales de 1986, cuando nuestro deseo sería que nuestros informes pudieran ser vistos en el primer trimestre del año inmediatamente siguiente al que corresponda el informe. En segundo lugar, para indicarles también que cuando se presentó este informe ya se habían tramitado aproximadamente un 83 por ciento de las quejas de 1985. Ahora puedo dar la noticia más satisfactoria de que está ya tramitado más del 95 por ciento, y que de aquí a fin de año esperamos dejar absolutamente al día las quejas de 1985, aparte de estar ocupándonos ya, como es lógico, de las quejas de 1986.

Para facilitar la intervención posterior de SS.SS. me propongo dividir mi exposición oral, que trataré sea sencilla y lo más breve posible, en dos partes. La primera hace referencia a la estructura, a la índole y al modo de funcionamiento de nuestra institución, reflejada en las páginas del informe de 1985.

Teniendo en cuenta que son bastantes los nuevos Senadores que componen esta Comisión, me parece que es útil que les recuerde rápidamente cuáles han sido las características de nuestro funcionamiento durante el año 1985; año bastante clave porque es la mitad, algo sobrada, de nuestro mandato, que concluye, como es sabido —son cinco años—, en diciembre de 1987.

Una vez que haya hecho este rápido esbozo, pasaremos a ver el contenido fundamental de las quejas (no de todas, naturalmente, porque nos llevaría mucho más tiempo del que disponemos), de aquellas que son más sobresalientes, divididas entre los doce sectores de áreas de nuestro trabajo interior. Empezaremos por ver todo lo que concierne a nuestra supervisión de la legalidad de la Administración, puesto que el artículo 9.º de la Ley Orgánica no solamente confía la supervisión de las actuaciones de la Administración que lesionan derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución, como dice el artículo 54 de nuestra Magna Carta, sino también la vigilancia del

funcionamiento en legalidad de la Administración, teniendo en cuenta que es un precepto de especial importancia para los administrados.

El segundo nivel sería va el de aquellas quejas que, de una Manera más directa, sostienen infracción directa e inmediata de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución. Y, finalmente, las perspectivas que conciernen al Capítulo III, del Título I, es decir, a los derechos económicos, sociales y culturales que no tienen todavía una protección jurisdiccional semejante a la de los derechos cívicos y políticos.

En primer lugar, voy a analizar la estructura de la Institución en sí misma y su funcionamiento en 1985, y a resumir los tres años de actividad. Me permito recordar, aunque SS. SS. lo saben perfectamente, que la Institución del Defensor del Pueblo, como los «Ombudsmen» de los demás países, especialmente del escandinavo en el que se inspiró nuestra Ley orgánica, es un instrumento de intercomunicación que media de alguna manera entre los administrados y los distintos órganos de la Administración Pública.

Dire después unas palabras sobre nuestra experiencia en nuestro contacto con los ciudadanos nacionales y con los extranjeros que también acuden a nuestra puerta. E inmediatamente después hablaré de nuestro tipo de relación con la Administración Pública.

En cuanto a la primera vertiente, la relación con los administrados, hay un aspecto numérico que se refleja en el informe, la disminución del número de quejas. El número de quejas ha ido disminuyendo desde 30.700, en el año 1983, a 24.500, en el año 1984, y 17.000 en el año 1985 (para ser más exacto, 16.940, puede ser que alguna entrara después de cerrar el registro, el 31 de diciembre). ¿Por qué sucede esto? En primer lugar, porque merced a los medios de comunicación social y a las distintas intervenciones que la Institución del Defensor del Pueblo ha tenido cara a ese mismo pueblo, nuestros conciudadanos van sabiendo mejor cuáles son las competencias propias de la Institución.

Hay que tener en cuenta que en los dos primeros años tuvimos una sobrecarga de más del 40 por ciento de las quejas que no correspondían para nada a la Institución. Eran problemas de Derecho privado, de Derecho mercantil, civil, laboral, empresas privadas, etcétera. Esto nos daba trabajo, pues teníamos que contestar y orientar a las personas que acudían a nosotros. Eso ha ido decreciendo. Tenemos la impresión de que determinados servicios públicos han ido también mejorando en su funcionamiento, por consiguiente, se generan menos quejas. Lo debo decir sin falsos optimismos porque, como tendré ocasión de manifestar, quedan aspectos deficitarios, quedan carencias, quedan pasividades y resistencias.

Ahora, la disminución del volumen de quejas —en términos cuantitativos— nos permite conocer mejor y ahondar en aquellas que tienen fundamento, aquellas a las que hemos de dar la formalización de un trámite ante la Administración Pública, y nos permite algo que para nosotros es muy importante: ir completando y, si es posible, sustituyendo el contacto escrito, las cartas de quejas a la Institución con los contactos más personales, más en vivo.

El número de visitas que ya se han recibido en nuestra Institución, durante el año 1985, ha sido importante: más de 5.000 personas —aparte de las que vienen simplemente a entregar su carta de queja— han tenido contactos con nuestros asesores, con los asesores adjuntos y con el propio Defensor. Y algo más, han sido nuestras salidas desde la Institución a visitar ciertos centros o lugares donde se generaban quejas de especial significación, por ejemplo, los hospitales, los centros penitenciarios, etcétera, lo que ha hecho que el diálogo con los administrados —lo creo sinceramente— haya mejorado. Lo cual no quiere decir, ni muchísimo menos, que hayamos logrado superar las deficiencias, una de ellas, las deficiencias en el tiempo de tramitación de las quejas. Todavía tenemos que acortar minutos, horas en la tramitación de las quejas; hacer que las podamos contestar, una vez que hayamos obtenido respuesta de la Administración, en tiempos que ojalá pudieran ser no más de dos meses desde que llega la queja hasta que queda definitivamente esclarecida. Todavía no estamos en ese nivel, pero hemos reducido ya a lo largo del año 1985 los plazos anteriores.

La otra vertiente, el diálogo de la Institución con los organismos de la Administración Pública, también ha mejorado. La Administración Pública ha comprendido que si nosotros no hemos ejercitado funciones sancionadoras o pedido apertura de sanciones a aquellos servicios o funcionarios que eran más renuentes, más lentos o más pasivos en contestamos, no ha sido por abandono de esas facultades —ahí están y siempre las recordamos—, sino para que la Administración se convenciera de que nuestra tarea no es tanto fiscal —aun siendo supervisora—, sino de cooperación a un funcionamiento mejor.

Tuve ocasión de decir a los señores Diputados que hay que interpretar nuestro informe de una manera estructural, es decir, en el contexto. Es evidente que, como en un dictamen de un médico, el dictamen no lo pide la persona sana, sino la enferma. Los que vienen a la Institución del Defensor del Pueblo son los que tienen quejas contra la Administración. Hay muchísimas personas, la inmensa mayoría, que tienen relaciones con la Administración y no han encontrado motivo de queja.

Una vez advertido esto, sí he de decir que todavía encontrábamos aspectos carenciales o deficitarios. Algunos de los servicios públicos tardan demasiado en responder a nuestras peticiones de informe. Con arreglo a la Ley son quince días, prorrogables hasta treinta, pero la verdad es que se suelen desbordar esos tiempos. A veces hay algo más, algo que apreciamos como resistencias pasivas, que nos obliga a un recordatorio de deberes legales, a unas ciertas admoniciones. De esto hay referencia en el informe. Hasta ahora uno de nuestros apoyos es llevar al informe a las Cortes aquellos aspectos carenciales, porque con el respaldo, con la confianza de SS. SS., es como podemos realmente vencer esas resistencias, esas pasividades.

Por último, no renunciamos en esta nueva etapa, en que hemos demostrado una voluntad de diálogo y de concordia con la Administración que creo ha sido fructífera, a la facultad de instar expedientes de tipo disciplinario contra aquellos funcionarios que tienen menor facilidad para el contacto con la Institución del Defensor. Está en los artículos

23 a 26 de nuestra ley orgánica y, por consiguiente, los podremos poner en práctica.

Una especial referencia he de hacer a las dificultades para ejercer nuestras funciones supervisoras en materia de Administración de justicia. El área de justicia, que nosotros llamamos de asuntos relacionados «lato sensu» con la justicia, es, en el año 1985, el primer escalón en la pirámide de quejas. Durante los años 1983 y 1984 fue la Seguridad Social. En 1985 ha sido la Administración de justicia, y ese mismo ritmo lleva el año 1986. Es verdad que no todo es Administración de justicia en sentido estricto, ahí incluimos también, por ejemplo, las quejas que nos llegan de los centros penitenciarios. Pero la mayoría de las quejas que recibimos en esa materia concierne a los órganos de la Administración de justicia: jueces y tribunales, en lo que nosotros podemos actuar.

Nosotros no podemos, ni lo pretendemos porque, sería absurdo, sería ir contra el principio de independencia del Poder judicial intervenir en la función sustantiva de juzgar, pero sí en el ritmo del proceso, en que se cumplan los plazos, en que no haya dilaciones o demoras excesivas ni otras anomalías. La mayor parte de las quejas se refieren a lentitudes en la tramitación de los procesos y, a veces, en la ejecución de las sentencias. Ahí tenemos dificultades. Nuestra Ley Orgánica, en su artículo 17, establece que cuando se inicia un procedimiento judicial o está ya en marcha, la Institución del Defensor del Pueblo suspende sus actividades, sin perjuicio de que, sin entrar en la queja individualizada, queda, si de esa queja individualizada se deducen anomalías más genéricas, dirigir a los órganos pertinentes las observaciones, sugerencias o recomendaciones que estime pertinentes. Cuando no se trata de eso, sino de que hay demoras graves en un concreto procedimiento judicial, podemos denunciarlo al Fiscal General del Estado, y éste, a su vez, llevarlo al Consejo General del Poder Judicial.

Fácilmente comprenderán SS. SS. que esto es una circunvalación que hace que, en materia de Administración de justicia, nuestras facultades supervisoras sean realmente escasas, sean deficientes. Hemos tratado de remediarlo basándonos también en un precepto de nuestro Reglamento, aprobado por ambas cámaras, en el sentido de que, cuando actuamos de oficio podemos dirigirnos más en directo al Consejo General del Poder Judicial. Hemos logrado ya que dentro del Consejo General del Poder Judicial haya una Ponencia dedicada a las relaciones con nosotros. Eso nos permite mejorar la relación. Especialmente en dos tipos de jurisdicciones eso es grave y urgente: en la jurisdicción penal hay que tener presente las dilaciones en la tramitación de los procesos, con presos en situación de prisión preventiva, procesos que tardan muchos meses, cuando no más que meses, y en materia de la jurisdicción laboral, sobre todo en ese balsamiento de recursos de suplicación en el Tribunal Central de Trabajo. Esta es una materia que tengo la obligación de recordar a SS. SS. porque nuestra aspiración sería encontrar caminos para mejorar ese contacto con la Administración de justicia.

Visto esto, que hace referencia, como he dicho, a la estructura y a la manera de actuar de la Institución, voy a pasar a la segunda parte de mis reflexiones, sin perjuicio de

que SS. SS. puedan dirigirme, sobre este primer punto —que he procurado hacer lo más conciso posible—, las preguntas que consideren pertinentes.

El contenido de las funciones del Defensor del Pueblo tiene una triple dimensión, como ya he dicho. Primero, supervisar la legalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas, afecten o no directamente a derechos fundamentales. Siempre hay alguna conexión con un derecho fundamental, pero hay algunas quejas que afectan más directamente a los derechos cívicos y políticos del Título I, Capítulo II, Sección primera de la Constitución, y otras que se refieren más al modo de actuar de la Administración quebrantando eventualmente un precepto constitucional: el de la eficacia y celeridad del artículo 103 de nuestra norma suprema.

Viniendo a este primer punto, luego veremos los otros dos, hay una serie de quejas y observaciones deducidas de esas quejas que se refieren a vicios o defectos que hemos detectado tanto en los órganos de la Administración central, como de las Administraciones locales. Son los siguientes —los cito rápidamente, sin perjuicio de que SS. SS. puedan, si lo desean, requerirme ulterior información—: Falta información suficiente a los administrados. Muchas de las quejas y daños se originan porque los administrados no están suficientemente informados de cuáles son sus derechos ante la Administración, de cuáles son los recursos que pueden entablar respecto a una decisión o resolución administrativa.

En segundo lugar, lentitud, a veces grave, en los trámites, e incumplimiento de los plazos establecidos en las normas legales y reglamentarias.

En tercer término, defectos en las notificaciones. A veces se hacen notificaciones no adecuadas, no con arreglo a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que puede originar también hasta vencimiento y decaimiento de la acción del administrado.

En cuarto lugar, abuso del silencio administrativo. El silencio administrativo tiene un sentido, que conocen perfectamente SS.SS., para garantía del administrado. Si no contesta la Administración, el administrado tiene abierta la puerta al contencioso. Pero lo grave es abusar del silencio administrativo precisamente para obligar a este último a ir al contencioso y no resolverlo en el ámbito administrativo.

En quinto lugar (esto es grave y lo hemos tenido que hacer notar en algunas de las áreas del informe), resistencias por parte de órganos de la Administración a asumir los criterios jurisprudenciales más o menos consolidados. Cuando el Tribunal Central de Trabajo o el Tribunal Supremo han señalado unos criterios en la interpretación de determinadas normas legales o reglamentarias, amparándose, mejor dicho, mal amparándose, abusando de la invocación del artículo 86.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción que establece que una sentencia tendrá efectos entre las partes, se obliga a la persona que no ha sido parte en un litigio pero que tiene un problema semejante a seguir un procedimiento judicial. Recientísimamente, como habrán visto SS. SS. en una noticia de prensa, el Tribunal Supremo ha dictado ya un auto diciendo que la sentencia, por ejemplo en materia fiscal contributiva, afecta no sólo a las partes en el procedimiento, sino también a los administrados o funcionarios que se

encuentren en análoga situación. En este punto la Institución del Defensor ha venido insistiendo desde 1983.

Esto produce no sólo daños a los administrados, sino, además, una sobrecarga de la que se quejan los propios órganos judiciales. El Tribunal Central de Trabajo y el mismo Tribunal Supremo se quejan de que en muchas cuestiones que han sido ya resueltas, con una jurisprudencia constante en materia de interpretación de una norma, la Administración sigue insistiendo en su interpretación a pesar de ser contraria a lo que han establecido los órganos judiciales, con lo cual se produce una congestión innecesaria y una pérdida de tiempo.

Por último, hay también lentitudes y obstáculos en el cumplimiento de sentencias —me refiero a sentencias de los tribunales, contencioso-administrativos— cuando la Administración es la condenada.

Veán estas seis o siete observaciones que dimanen de las quejas y que demuestran que son vicios, defectos muy antiguos, inveterados, de la Administración, a veces para ganar tiempo, y a veces por razones presupuestarias para que pasen unos meses y haya un cierto ahorro en los créditos. Las razones, sean las que sean, producen perjuicios y afectan al principio de celeridad y de legalidad de la Administración.

Visto esto que concierne en general a todos los órganos de la Administración, tengo aquí delante la lista de los principales temas que afectan a cada una de las doce áreas en que nuestro trabajo se desarrolla, y que está plasmado en las casi cuatrocientas páginas, trescientas y pico, de los «Diarios de Sesiones» de las Cámaras.

Tiendo a reducir al máximo posible, casi como una indicación telegráfica, cada una de esas áreas en uno o dos puntos, los más sobresalientes, sin perjuicio de que —una vez más, repito— SS. SS. puedan hacer las peticiones que estimen pertinentes.

En el área de Presidencia, que es importante porque se refiere a la situación, al «status» de los funcionarios, se generan quejas, algunas de ellas fácilmente corregibles en el futuro, como son las quejas del tiempo (seis o siete meses) que tarda un funcionario jubilado en empezar a recibir su pensión de jubilación.

Con la informática contemporánea se puede prever esto, no tiene por qué tardar tanto tiempo estar preparado el abono de la pensión al funcionario que se jubila.

Hay también, está ligado a las posibilidades presupuestarias, una revisión, una revaluación más generosa de las cuantías de las pensiones que suelen ser escasas.

Otro tema es la supresión definitiva, que realmente es muy grave desde el punto de vista del principio de igualdad entre la ley, del estatuto de las clases pasivas, de 1926. Nosotros sabemos que el Ministerio de Economía y Hacienda tiene ya muy avanzado el estudio de la supresión de este Estatuto que produce grandes daños. He ahí unos cuantos ejemplos, hay otros, pero me ciño a éstos.

Españoles presos en el extranjero. Este ha sido un tema que ha salido a veces a la luz pública. Hay, efectivamente, españoles presos en países extranjeros, unos, de configuración democrática y, otros, de configuración autocrática. La mayor parte de los casos que conocemos son por cuestiones de tráfico de droga y por otros actos sancionados en los códigos penales. Nos hemos ocupado de

ello a través de nuestras representaciones diplomáticas y consulares. Hay que decir que el Ministerio de Asuntos Exteriores ha cooperado con nosotros proporcionándonos datos y facilitándonos información sobre las ayudas que han podido prestar a estos compatriotas nuestros. He de decir que el día en que el Convenio de permuta ya ratificado por España, de transferencia de presos de cárceles extranjeras a cárceles españolas y viceversa, según la nacionalidad del preso se aplique en todos los países se mejorará mucho esta situación.

No se les oculta a SS. SS. que las áreas de Interior y Defensa son muy importantes. El área de Interior nos ha planteado problemas durante 1985 en relación, sobre todo, con la nueva Ley de Extranjería. Esta Ley, que fue objeto de recurso por parte del Defensor del Pueblo, está pendiente del Tribunal Constitucional y, por consiguiente, no voy a decir nada más sobre ella, salvo que se aplica porque ya no existe recurso previo de inconstitucionalidad. Esto ha originado problemas importantes, porque no había una infraestructura para que las decenas de miles de extranjeros que no tienen regularizada su situación pudieran hacerlo durante los plazos perentorios que establecía la Ley. Con la misma sinceridad debo añadir que el Ministerio del Interior ha tratado de atenuar algunas de esas dificultades. El caso más conocido por otros factores también concurrentes es el de Ceuta y Melilla. La comunidad musulmana de Melilla —también la de Ceuta, pero sobre todo la de Melilla— resultaba muy afectada por una aplicación que hubiera sido excesivamente rigurosa de la Ley. Esto originó quejas y se llegó a una solución, digamos, equitativa, con el Ministerio, en el sentido de una Comisión mixta que está actuando, como SS. SS. saben por las noticias de prensa.

No puedo eludir tocar, porque está en el ambiente, está en las páginas de la prensa, el tema de las denuncias por malos tratos, incluso por torturas —con este nombre se expresan algunos de los reclamantes—, que nos llegan en relación con comportamientos de funcionarios de las fuerzas de policía y seguridad del Estado. Saben SS. SS. que en este punto lo que puede hacer la Institución del Defensor son dos cosas.

Voy a distinguir los casos en que no hay aplicación de la Ley antiterrorista, y los casos en que sí la hay. En los casos en que no hay aplicación de la Ley antiterrorista, nuestras posibilidades son ver si, efectivamente, la detención es legal o ilegal. Si fuera ilegal, ejercitar la legitimación activa para el recurso de «habeas corpus», o procurar, a través del Ministerio del Interior, una información sobre qué ha ocurrido en el caso de la denuncia. Si llegáramos al convencimiento de que efectivamente se ha producido un hecho delictivo, denunciarlo al Fiscal General del Estado. Estas son las posibilidades de la Institución del Defensor, que en todo momento las ha ejercitado en esos casos que digo.

En los casos en que hay aplicación de la Ley antiterrorista, el acceso a los datos es más complicado y difícil, pero se obtiene. La Institución del Defensor del Pueblo siempre que le ha llegado una queja de malos tratos con motivo de la aplicación de la Ley antiterrorista, especialmente por la detención prolongada de los diez días, ha actuado. Ha actuado ante el Ministerio del Interior, solicitando el informe, o ante el Fiscal General del Estado, si

habíamos llegado al convencimiento de que los indicios eran especialmente graves, o podían ser fundados. Lo hicimos durante el año 1985, lo hicimos en el dolorosísimo caso del preso detenido vasco Miquel Zabalza, en el que rendimos un informe a las Cortes Generales, informe que éstas tuvieron a su disposición para ver los datos que habíamos podido recopilar. Este año (lo digo, aunque ya no corresponde al ejercicio de 1985, sino al ejercicio en el que estamos) estamos también interviniendo (nos obligaba nuestra propia conciencia, la Ley a la que nos debemos y la Constitución) en el doloroso caso de Angel Manzano, compañero de Santiago Corella, alias «el Nani».

No habíamos iniciado una intervención en el caso de «el Nani» porque no nos lo pidieron. Podíamos haberlo hecho de oficio, pero estábamos interviniendo en el mismo sumario por la denuncia que habíamos recibido de su compañero Manzano, de que había sido objeto de torturas o malos tratos. ¿En qué sentido estábamos interviniendo? En el de pedir información al Ministerio del Interior. Nos la dio, somera, en el momento en que se la pedimos, y de ella resultaba que había ya unas diligencias judiciales en marcha. Por aplicación del artículo 17 de la Ley tuvimos que parar.

Ahora puedo decir a SS. SS. que el Ministerio del Interior nos ha dado una información exhaustiva de todo lo actuado por el Ministerio en este caso, y hemos podido comprobar que la investigación iniciada por el Ministerio del Interior fue anterior a la publicación en determinadas revistas de denuncias de lo que había ocurrido. Estaban ya realizándolo a través de servicios de escucha o intervención de comunicaciones telefónicas, etcétera. Ahora está en manos del juez (habrán ustedes visto recientemente, el 9 de octubre, un auto importante de procesamiento de la Audiencia Provincial de Madrid, que afecta a siete policías). Con esto se puede decir que las Cortes, a través de su Comisionado, sin perjuicio de otras formas de control parlamentario, como puede ser una Comisión parlamentaria o la comparecencia del Ministro del Interior periódicamente en la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, la Institución del Defensor no elude su responsabilidad y su deber de intervenir en estos casos.

Dejo otros temas menores del Ministerio del Interior que afectan a multas de tráfico, etcétera, porque el tiempo va muy deprisa.

En materia de Defensa, sí hemos tenido una experiencia muy satisfactoria y estimulante. El Ministerio de la Defensa ha sido muy transparente, muy dúctil, muy dialogante con la Institución del Defensor y se han conseguido cosas importantes a lo largo de 1985; por ejemplo, el establecimiento de recursos en el nuevo Código de Justicia Militar, en los expedientes disciplinarios, la asistencia letrada a los sujetos a la jurisdicción castrense, etcétera, y hemos de agradecer al señor fiscal togado del Consejo Supremo de Justicia Militar que en su informe de este año, correspondiente a 1985, haya hecho referencia a que muchas de las mociones y sugerencias que había hecho el Defensor del Pueblo habían podido ser incorporadas a las nuevas normas.

En otro orden de cosas, debo mencionar la extensión de los beneficios de la Seguridad Social a los soldados en cumplimiento del servicio militar. Este era un punto

importante por el número de accidentes graves que se producen en el servicio militar, aparte de otros hechos dolorosos, como son suicidios, etcétera. En eso hemos intervenido, ¿para qué? Para que se mejore la asistencia sanitaria, para que se sea más riguroso en el examen previo al servicio militar de muchachos que puedan tener algún jipo de desequilibrio, alguna neurosis.

Del área de Justicia, ya he dicho lo principal al hablar de nuestras dificultades en el contacto con esta área. De todas maneras, sí quiero añadir algo en lo que se refiere a los centros penitenciarios. La Institución del Defensor del Pueblo ha visitado en estos dos últimos años, principalmente durante 1985, setenta y ocho de las ochenta y seis prisiones existentes en España. Hemos de ofrecer un dato importante —estaba recogido también en las memorias del Fiscal y del propio Ministerio—, que en el pasado mes de agosto había 26.078 presos en las cárceles españolas, de los cuales 11.499 eran preventivos y 13.000 penados. Es decir, que hay casi un 50 por ciento de presos preventivos, relación esta que, desde luego, no se da en establecimientos penitenciarios de otros países.

Nosotros nos hemos preocupado, con motivo de estas visitas, de que se mejore todo lo relativo a la asistencia sanitaria, al trabajo en la cárcel —hay muy pocos talleres de trabajo, aunque el Ministerio de Justicia ha hecho un gran esfuerzo en estos años—, y también hemos procurado que se mejoraran las instalaciones. Hay cárceles que son todavía puntos negros y muy dolorosos (las citamos en nuestro informe, aunque sabemos que hay proyectos de mejora de esas cárceles), son, sobre todo, la de Sevilla, la Modelo de Barcelona, la cárcel de Málaga, la cárcel de Melilla, la cárcel de Valencia y la prisión de mujeres de Yeserías de Madrid.

Podríamos añadir otros temas, como son, por ejemplo, la convivencia de presos preventivos y no reincidentes con presos reincidentes, que es muy dañoso para los jóvenes. Y la insuficiencia en el tratamiento de los toxicómanos.

En cuanto a los asuntos económicos y fiscales, la mayor parte de las quejas se refieren a las cuantías de las pensiones y a la lentitud en el trámite de los expedientes de reconocimiento de pensiones. Por ejemplo, en las especiales dimanantes de la Ley 37/1984 y del Real Decreto número 1033 del año 1984, de los militares de la República, carabineros y fuerzas de seguridad, ha habido un atasco tremendo en el Ministerio de Economía y Hacienda, pero hay que decir que la Dirección de Personal ha hecho un gran esfuerzo y en este momento más de la mitad de los expedientes de esas pensiones están ya resueltos, y los otros se hallan pendientes de datos.

El mundo de la Administración local nos genera muchas quejas, lo cual es claro. La Administración local la componen muchos municipios en España, miles de municipios, y en cada uno de ellos, como en un microcosmos, se dan casi todas las áreas; se da el área de sanidad, de enseñanza, de urbanismo, de vivienda, etcétera. Las principales cuestiones que se nos plantean en esos ambientes son las de urbanismo.

No voy a molestar a SS. SS., porque ya hay una referencia escrita, pero sí les diré que faltan planeamientos en muchos municipios, planes de urbanización; falta también asesoramiento jurídico, a veces suficiente, sobre todo en los

pequeños municipios; se inician demasiadas expropiaciones forzosas sin tener previstos los recursos necesarios para poder indemnizar, etcétera.

También en cuanto a actividades molestas y protección del medio ambiente están creciendo las quejas, porque hay una creciente, una mayor sensibilidad para este tipo de problemas en las gentes que viven en nuestros municipios.

El área de trabajo y Seguridad Social es otra de las áreas muy importantes en el orden de generación de quejas. Todas las áreas son importantes, pero en el orden de generar quejas ésta es la segunda de las áreas. La primera es la Administración de Justicia y, repito, la segunda es ésta. Sobre este punto, el tema más importante y más grave, sobre el cual sí quiero simplemente decir una palabra especial, es el problema del desempleo de los jóvenes, de los que nunca han tenido un primer empleo, porque, aparte del daño en sí que ya tiene el no disponer de un trabajo, es que a equis años vista el problema puede ser dramático y más que dramático para todos estos jóvenes que, al no tener trabajo, no cotizan a la Seguridad Social y, por consiguiente, no generan, dado el sistema contributivo de nuestra Seguridad Social, pensiones de invalidez ni de jubilación ni retiro, etcétera. El tema puede ser extraordinariamente grave.

He tenido la ocasión esta mañana, en mi primera visita al nuevo Ministro de Trabajo, de insistirle en esto; le he dado una pro-memoria tomada de las sugerencias que figuran en el informe, y le he encontrado muy receptivo a la posibilidad de extender la protección, las prestaciones especiales de desempleo, a los jóvenes de 16 a 26 años—me decía él—, pero, más que en forma de subsidios o prestaciones asistenciales, buscaría él formas de becas para formación, para un «reciclaje» en la formación profesional u otro tipo de actividades semejantes. Pero este es un tema especialmente importante.

También lo es un mejor funcionamiento, por lo menos en las relaciones con nosotros y creo que con los administrados, del Instituto Nacional del Empleo y del Fondo de Garantía Salarial, y el tema de la emigración. La ley que rige la emigración es de 1967 y se ha quedado totalmente desfasada, y parece que el señor Ministro tiene el pensamiento también de llevar una nueva ley a las Cortes.

En Sanidad y Consumo tuvimos muchos problemas, algunos de los cuales han quedado, por lo menos inicialmente ya, enmarcados y con un camino abierto en la nueva Ley General de Sanidad.

En cuanto a los problemas de los derechos de los enfermos, recogiendo una sugerencia —lo dijo el propio señor Ministro anterior, señor Lluch— de la Institución del Defensor, se han incluido en los artículos 9.º y 10 de la nueva ley los derechos de los enfermos. El problema está ahora en desarrollar esa ley para que no quede ningún español sin asistencia sanitaria, o sea, para que podamos cumplir el espíritu del artículo 41 de la Constitución, y, en segundo término, para que desaparezcan también unas lagunas graves, como era, por ejemplo, la de la asistencia psiquiátrica, no cubierta hasta ahora por el sistema nacional de salud, salvo en la fase puramente de ambulatorio, y la de tratamientos especiales para los toxicómanos.

Del área de Seguridad Social mucho tendríamos que decir, pero lo principal es que se desarrolle con un sentido

cada vez más en la línea del Convenio 102, no ratificado todavía por España, y también le he rogado al señor Ministro que reconsidere esa recomendación nuestra de que España ratifique el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo por coherencia con el hecho de haber ratificado España la Carta Social Europea en su artículo 12, que está íntimamente ligado al Convenio 102, desarrollo de la Ley de Minusvalías, etcétera.

Nos quedarían todavía tres áreas más y voy a ser puramente telegráfico en las que quedan. En obras públicas los puntos más importantes se refieren a los temas de urbanismo y de protección del medio ambiente. Para proteger el medio ambiente intervenimos en un momento determinado en favor del Parque de Doñana —no me refiero ahora a este último incidente, sino antes cuando había un problema de falta de irrigación, de necesidad de recursos hidrológicos— y creo que se dio un paso importante, y estamos interviniendo también en un asunto, digamos caliente: el de una posible urbanización en las Dunas de Ollambre, en Cantabria, donde nuestra Institución ha sido requerida para intervenir por varias asociaciones ecológicas.

En comunicaciones y transportes quizá lo más saliente sea el haber logrado de la Administración que se establezca el seguro de transportes de viajeros en el «Metro» de Madrid, que no lo tenían y las personas que viajaban en el «Metro» de Madrid iban en situación de mucha mayor inseguridad —no por la parte mecánica— jurídica, de tipo social, que los viajeros de cualquier otro medio de transporte.

En el área de Educación y Ciencia, que es la penúltima, el principal problema que tenemos, aparte de los problemas del nivel no universitario —deficiencia, absentismo de algunos profesores, falta de profesores sustitutos, falta de adecuación de profesores a determinadas materias especiales, etcétera—, se refiere, en el nivel de enseñanza universitaria, a la situación de aquellos jóvenes que, habiendo superado las pruebas de selectividad con notas satisfactorias, todavía tienen dificultades muy grandes para ir al estudio universitario a que su vocación les lleva por falta de plazas, teniendo en cuenta que casi todas las facultades han establecido, algunas en forma legal, como la Facultad de Medicina, y otras «de facto», un casi «numerus clausus» en atención a las plazas que consideran disponibles para una enseñanza de calidad. Este es un tema que está abierto y por el cual todos tenemos que preocuparnos.

Ya finalmente, en un área que llamamos de problemas generales, tendríamos la asistencia psiquiátrica, a la que ya he hecho referencia, y la asistencia a los toxicómanos.

Bien. Nos acercamos al final, con la venia de SS.SS., y disculpándonos porque el tema es enormemente amplio. El segundo gran aspecto es supervisar la violación de derechos fundamentales que dan lugar al recurso de amparo. La Institución del Defensor del Pueblo no ha interpuesto ni un solo recurso de amparo durante el año 1985, porque nuestro criterio es que, siendo tan amplia la legitimación activa para interponer los recursos de amparo, es mejor que el Defensor del Pueblo no intervenga más que en aquellos casos en que pudiera producirse una grave indefensión, y de acuerdo con el Tribunal Constitucional, cuando unos abogados del turno de oficio consideran que el recurso no es formulable, nos lo pasan a la Institución del Defensor del Pueblo para que

nosotros, si estimamos que es formulable, lo interpongamos. Hasta ahora, repito, durante 1985 y los dos años anteriores, solamente un caso de recurso de amparo llevamos para evitar una indefensión.

Los recursos de inconstitucionalidad. Esta es la pieza más delicada de toda nuestra Institución. Poder interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes que emanan del propio Parlamento, de las propias Cortes de las que somos nosotros condicionados, exige; como SS.SS. pueden entender, una gran ponderación, una gran moderación, y creo que así lo hemos hecho. De las sesenta y tantas peticiones de recursos de inconstitucionalidad que tuvimos durante el año 1985, sólo interpusimos seis recursos de inconstitucionalidad que se describen y se fundamentan en el informe.

Con ello ya llegamos al final, que sería que, aun al lado de todo esto, que está positivizado en las leyes ordinarias o en nuestra Constitución, queda todavía un amplio campo de derechos fundamentales, todos los que se definen en el Capítulo III del Título I, es decir, derechos económicos, sociales y culturales, que no tienen protección jurisdiccional. Entonces la Institución del Defensor está actuando, porque son problemas que afectan a la justicia social y porque son problemas que conciernen a lo que el preámbulo de nuestra Constitución llama una sociedad democrática avanzada; son problemas que se relacionan también con el tema de la pobreza recientemente abordado por el Consejo de Europa y en España por un seminario que terminó el pasado sábado, etcétera. En esto la Institución del Defensor hace lo posible, a través de una función promocional de cambios legislativos, para ir avanzando hacia normas que permitan una mejor protección de esos derechos.

Para esto —y ahora sí que concluyo—, SS. SS. pueden entender perfectamente que necesitamos una comprensión y un contacto más frecuente con las Cortes Generales. Nosotros deseáramos, si es posible, y SS. SS. lo estiman pertinente, podernos ver más periódicamente con SS. SS., para evitar, en primer lugar, sesiones excesivamente densas, con los asuntos amalgamados, y poder estudiar con más calma algunos problemas monográficos de especial importancia y, en todo caso, para conocer mejor las orientaciones, los deseos y las aspiraciones de esta alta Cámara. La Institución no tiene poderes coercitivos. Nuestra autoridad tiene que ser moral y esta autoridad moral se la da el respaldo de las Cortes Generales.

Agradecemos muy de verdad de nuevo, en nombre propio y de cuantos colaboran en esta Institución, la confianza con que nos ha honrado siempre esta Comisión, la del Congreso y sus Plenos y aspiramos a que poco a poco vayan superándose las deficiencias y obteniendo para nuestros conciudadanos el auténtico nivel de protección de sus derechos fundamentales que la Constitución establece.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ruiz Giménez.

Los señores Portavoces que quieran intervenir pueden pedir la palabra. Agradecería que dijeran los nombres, ya que es la primera sesión que se celebra. *(Pausa.)*

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Bajo Fanlo, del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos.

El señor BAJO FANLO: Muchas gracias, señor Presidente. Señorías, en primer lugar, como es lógico, agradecer el informe que nos acaba de dar el señor Defensor del Pueblo y, sobre todo, el trabajo que ha desarrollado tanto él como su equipo.

Muy brevemente quisiera incidir en algo que quizá está constantemente presente en lo que a mi pueblo se refiere. El señor Defensor del Pueblo ha hecho una referencia en cuanto a denuncias o quejas por malos tratos y torturas. Ha hecho la distinción de cuando no existe la aplicación de la Ley antiterrorista y cuando existe la aplicación.

Le agradecería, si es posible, que me diera el número de quejas que existen en los dos casos. Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Vendrell i Durán, de Convergencia i Unió.

El señor VENDRELL I DURAN: Muchas gracias, señor Presidente.

En nombre de mi Grupo Parlamentario he de manifestar que valoramos muy positivamente el informe que el Defensor del Pueblo ha remitido a las Cortes Generales correspondiente a la labor realizada en el año 1985.

El Defensor del Pueblo puede contar con nuestro más total apoyo en esta difícil tarea que viene realizando con tanto acierto. Por mi parte, personalmente, he de manifestar una vez más mi admiración por la persona del titular de la Institución del Defensor del Pueblo.

Destacamos que este informe no tiene carácter triunfalista; no oculta las deficiencias que todavía existen, no obstante haberse consolidado con estos tres años y haberse prestigiado la Institución en mucho. Ha realizado también, y esto queremos destacarlo, una labor pedagógica de cara a los reclamantes y también de cara a la Administración y a los funcionarios —como ha puesto de manifiesto con sus palabras el Defensor en este acto.—, que han de cuidar de la labor que les corresponde. Por todo ello lo estimamos acertado.

También se apuntan los defectos que existen en la Administración. Hace realmente un retrato, una radiografía de cómo está la Administración pública en España y de qué pie cojean algunas de las áreas, sin ocultar los éxitos y los aciertos de muchas de estas Administraciones públicas.

No queremos dejar de hacer una brevísima referencia a la Administración de Justicia. En este área se pone de manifiesto por el Defensor del Pueblo la gran cantidad de quejas que se reciben sobre la lentitud que funciona la Administración de Justicia, que es de lamentar, que es público y notorio; pero nos reconforta de alguna manera que el Defensor del Pueblo lo acredite de una manera fehaciente, frente a actitudes por parte del Gobierno, que no parece reconocer esas deficiencias de la Administración, en las que creo que vale la pena insistir para que se corrijan lo antes posible para un mayor crédito en la Administración de Justicia.

Finalmente, voy a terminar recogiendo la sugerencia que ha hecho el Defensor del Pueblo en este acto de contactar más frecuentemente con esta Comisión. Por parte de nuestro Grupo Parlamentario veríamos con agrado que pudieran ser

más frecuentes esos contactos con el Defensor del Pueblo en el ámbito de esta Comisión.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Vendrell. Tiene la palabra el señor Ulloa Vence, por el Grupo Mixto.

El señor ULLOA VENCE: Yo quería manifestar, en primer lugar, la satisfacción que nos ha producido a la Agrupación del PDP, en el Grupo Mixto, oír el informe del señor Defensor del Pueblo y su preocupación por todos estos problemas que afectan a los ciudadanos y que estos le hacen llegar en tan gran número.

La Institución del Defensor del Pueblo ha demostrado en estos años de funcionamiento que está realmente ganándose la confianza de los ciudadanos y esto nos satisface profundamente.

Tengo que decir, sin embargo, que de la lectura de la memoria de un año y del año siguiente se observa que se repiten los mismos males que afectan normalmente a las mismas personas. Esto nos parece preocupante. Parece como si se avanzara poco en la solución de determinados estados de injusticia.

Yo quisiera señalar, en particular, la preocupación por los temas de la justicia, del desempleo de los jóvenes, que ha citado el señor Defensor del Pueblo; problemas de medio ambiente, abuso del silencio administrativo, de la gran cantidad de quejas de funcionarios, respecto al funcionamiento de la Administración.

En este sentido, lo mismo que se compara el número de preguntas que se dirigen a esta Institución en España y en otros países europeos, yo quisiera preguntar más concretamente al señor Defensor del Pueblo, que si con la experiencia que él tiene de funcionamiento de instituciones análogas en otros países, se puede considerar satisfactoria en España la respuesta del Gobierno o si, comparada con otros países, hay realmente un mayor interés por solucionar, en la medida de lo posible, los problemas que se plantean. Si, como nos decía, en el caso del Ministerio de Defensa encuentra la respuesta muy edificante, esa misma respuesta ¿no habría que incentivarla para que fuera también buena en otros sectores de la Administración?

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ulloa Vence.

Tiene la palabra el señor Blázquez Sánchez, por el Grupo de Coalición Popular.

El señor BLAZQUEZ SANCHEZ: Gracias, señor Presidente.

El Grupo Parlamentario Popular felicita al excelentísimo señor Defensor del Pueblo por el magnífico informe que ha presentado a esta Comisión, y esta felicitación la hace extensiva a sus adjuntos y colaboradores. Nosotros agradecemos muy de veras al Defensor del Pueblo su presencia ante esta Comisión, hacemos una valoración muy positiva de su sistemático y ordenado informe, que es fruto de un análisis desapasionado y en el cual quedan magníficamente reflejadas las graves carencias que sufre nuestra sociedad.

De los datos recogidos puntualmente en el informe podríamos hacer un estudio muy amplio, pero ya S.S. nos ha ilustrado con el magisterio a que nos tiene acostumbrados.

Nosotros queremos hacer una muy breve reflexión sobre la situación de la institución del Defensor del Pueblo en el contexto de nuestro ordenamiento democrático. Es cierto que en poco más de tres años la Institución del Defensor del Pueblo ha sido certeramente cimentada y construida al amparo del artículo 54 de la Constitución, hasta el punto de que hoy podemos decir en rigor que la Institución del Defensor del Pueblo es algo que por sí misma da contenido a nuestro caminar democrático. Pero no es menos cierto también, como se desprende del magnífico informe que nos ha presentado, que si de verdad queremos profundizar en la consolidación de las libertades de los individuos y salvaguardar sus derechos y deberes, frente a lo que nosotros llamamos desvíos de la Administración, debemos dotar a la Institución del Defensor del Pueblo de los mecanismos necesarios para que pueda cumplir con los altos fines que tiene encomendados.

Para ello nuestro Grupo le ofrece su más leal colaboración.

A nosotros nos ha preocupado enormemente al leer este informe y al oírle hoy aquí en esta Cámara el lamento sobre las actitudes de clara resistencia o de entorpecimiento por parte de alguna Administración pública a su labor de información; nos preocupa por un doble motivo: por el mal funcionamiento de esas administraciones y por lo dañada que nosotros creemos que puede quedar la figura del Defensor del Pueblo ante lo que por algunos sectores de la sociedad se puede interpretar como inoperancia de dicha Institución.

- Nosotros creemos que el Gobierno en este tema tiene una grave responsabilidad y en sus manos está mejorar la actual situación.

Creemos que en esta Comisión se debe hacer un seguimiento puntual de todas las deficiencias apuntadas en el informe y prestar nuestro apoyo incondicional, cosa que nuestro Grupo ofrece desde aquí, al Defensor del Pueblo y pedir la comparecencia ante esta Cámara de todos aquellos sectores de la Administración que opongan esta clara resistencia o ese entorpecimiento a la labor del Defensor del Pueblo.

Por lo mismo, nosotros creemos que los contactos y las comparecencias del Defensor del Pueblo ante esta Comisión deberían ser frecuentes, puntuales e incluso monográficas, como él mismo ha prometido en esta su intervención. Nosotros, como Grupo, le agradecemos esta deferencia.

Señor Defensor del Pueblo, nosotros nos ratificamos en nuestro agradecimiento y felicitación por el esfuerzo y la dedicación junto a sus colaboradores y le aseguramos el esfuerzo y la dedicación de nuestro Grupo Parlamentario, con cuya colaboración puede contar en la búsqueda de las soluciones a cuantas justas reivindicaciones pueda demandarnos la sociedad.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: El señor Alava Jiménez, por el Grupo Socialista, tiene la palabra.

El señor ALAVA JIMENEZ: Gracias, señor Presidente. En primer lugar, debo manifestar, en nombre del Grupo Socialista, nuestras felicitaciones, unidas al resto de los Grupos, por el informe que ha presentado a esta Cámara el señor Defensor del Pueblo. Deseamos, señor Presidente, agradecer y felicitar al señor Ruiz-Giménez por la labor desarrollada al frente de la institución, rogándole al señor Defensor del Pueblo transmita en nuestro nombre -a todos sus colaboradores el reconocimiento a la meritoria labor que están realizando todos ellos en favor de los ciudadanos que se dirigen a esa institución en solicitud de respuesta a los problemas que les aquejan.

También, señor Presidente, nos gustaría dejar constancia aquí de nuestra convicción de que la institución está arraigando cada vez más en el pueblo y también está la constatación de la consolidación organizativa que en la misma está realizándose en tan breve plazo, que, en nuestra opinión, demuestra la seriedad, tesón y dosis importantes de ilusión y trabajo con que todos sirven a la institución.

Los datos que el informe aporta nos indican una importante disminución de las quejas presentadas, en una línea claramente descendente, que representa, aproximadamente, el 80 por ciento respecto a las del año 1983 y un 55 por ciento menos respecto a las del año 1984.

También es importante señalar, señor Presidente, que, según el informe, el 90 por ciento de las quejas han sido atendidas, lo que demuestra también, a nuestro juicio, que, efectivamente, como el mencionado informe anota, persisten actitudes y resistencias que dificultan la labor del Defensor del Pueblo, pero que tales actitudes son excepciones de la regla y, por tanto, minoritarias en el conjunto de la Administración.

De todos modos, quiero aquí afirmar con toda rotundidad que este Grupo Socialista estará siempre junto con el Gobierno, al que apoya en la línea de colaborar leal y claramente en encontrar vías de diálogo sincero en pro de agilizar y poner a disposición cuanto sea preciso para que la función sea ágil y eficaz. No son palabras huecas y de pura cortesía, señor Ruiz-Giménez, sino que son producto de nuestra convicción, por lo que estamos obligados a ello, ya que depende de esto el éxito de la institución, del apoyo que los Grupos Parlamentarios presten a la misma.

Reconociendo este Grupo Parlamentario que hay cuestiones que el informe señala que deben corregirse y que responden a una organización injusta de la sociedad, pero que en ese camino y actitud de soluciones está este Grupo y el Gobierno, y en este sentido será bueno resaltar que el informe reconoce a su vez también una base importante en las buenas relaciones con la Administración y, al mismo tiempo, que cada vez es mayor el número de sugerencias y recomendaciones que el Defensor del Pueblo ha realizado al Gobierno y éste las acoge y son recogidas e incorporadas a los proyectos de Ley, Decretos, etcétera, que el Gobierno formula.

Esto quiere decir, a nuestro entender, que el Gobierno presta interés y atención a la institución y que esto se traduce en una colaboración institucional, de la cual se hace eco el informe, insistiendo por nuestra parte que existen permanencias de defectos y creaciones de situaciones nuevas que, a nuestro juicio, entre todos hemos de corregir.

De entre las quejas más numerosas, y de las cuales se ha hecho eco tanto el informe como algunos de los intervinientes, una ha sido la relativa a la administración de la justicia, que han sido aproximadamente el 20 por ciento de las quejas. En este sentido debemos manifestar que está claro, nuestro Grupo entiende, que la administración de la justicia en España no responde a los ideales y necesidades que una sociedad democrática requiere, y así hemos de reconocerlo. Pero también será de justicia reconocer que inercias y situaciones acumuladas durante varios años no pueden ser cambiadas rápidamente por la acción de tres años y medio de Gobierno socialista, ni por la acción tampoco de los anteriores Gobiernos habidos durante la etapa democrática.

De todos modos, debe quedar claro al respecto el interés mostrado por el actual Gobierno para poner soluciones a este problema, y en este sentido se puede asegurar que se han producido mejoras en este sector de la Administración. Por ejemplo, el Gobierno ha dedicado, sin duda alguna, un importante esfuerzo en mejorar la administración de la justicia, y en este orden se han producido incrementos en los presupuestos destinados al Ministerio de Justicia, que en el período de 1982-1986 se cifran en más del 85 por ciento de aumento, lo cual demuestra ese interés que he citado antes.

También, para aportar algunos datos, decir que los créditos para inversión de estos cuatro últimos años superan a los de los nueve años anteriores y también que los créditos para gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia en el mismo tiempo, es decir, en esos cuatro años que cito, superan los destinados para estas atenciones en los veintidós años anteriores.

En otro orden de cosas, se han puesto también en funcionamiento desde diciembre de 1982 a mayo de 1986, 262 órganos jurisdiccionales, lo cual resulta un promedio de siete órganos jurisdiccionales al mes en el periodo citado de tres años y medio. Creo yo que habrá que reconocer que esto ha supuesto realizar un esfuerzo verdaderamente importante en pro del mejor funcionamiento de la administración de la justicia.

Añadir también, para finalizar, que, a nuestro juicio, este informe debe motivarnos para realizar un estudio mucho más detallado del mismo, en esta Comisión o en la que fuere, y también para que todos los Grupos ofrezcan iniciativas parlamentarias, y es ahí donde todos nos encontraremos colaborando en la búsqueda de soluciones.

Finalizo ahora ya, señor Presidente, reiterando el agradecimiento y felicitación a todos los miembros que sirven a la institución y nuestro leal y sincero ofrecimiento al Defensor del Pueblo, adjuntos, etcétera, para lo que crean conveniente, ya que este Grupo Parlamentario está en disposición y a su disposición para colaborar en todo cuanto estime oportuno.

El señor PRESIDENTE: El Defensor del Pueblo tiene la palabra.

El señor DEFENSOR DEL PUEBLO (Ruiz-Giménez y Cortés): Muchas gracias, señor Presidente.

Muchas gracias genéricamente a todos los portavoces de los Grupos Parlamentarios por sus palabras tan generosas y

tan estimulantes; sin ellas, realmente, a veces le desfallecería a uno el ánimo, dadas las dificultades objetivas que hay para conseguir soluciones favorables a todas las quejas, pero, sabiendo que SS. SS. nos respaldan con su conformidad y con su apoyo, nos sentimos animados a mejorar nuestra actuación hacia el futuro. Gracias, pues, a cada uno de ustedes, a cada una de SS. SS., para no tener que repetir las al contestar a sus respectivas intervenciones.

El representante y portavoz del Partido Nacionalista Vasco, señor Bajo Fanlo, me preguntaba especialmente por el número —si podíamos decirlo— de malos tratos, de quejas sobre malos tratos y torturas que hemos recibido a lo largo de estos años. Los tenemos aquí clasificados, especialmente en tres capítulos, no tanto por la diferenciación que yo señalaba de si son por aplicación o no de la Ley Anti-terrorista, sino, en todo caso, en aquellos supuestos en que hemos intervenido. En el año 1983 tuvimos una denuncia de malos tratos y, efectivamente, intervenimos; en el año 1984 tuvimos dos denuncias; en el año 1985 —me estoy refiriendo ahora a casos con motivo de la Ley Antiterrorista, indicación que está hecha aquí—, tuvimos otro caso, en el que actuamos, no a petición de parte, sino de oficio, por la aparición, de una nota en un diario de nuestra Nación, y en el año 1986, el caso más doloroso para nosotros fue el que ya he indicado; la muerte de don Mikel Zabalza. -Posteriormente, hemos recibido la petición de intervención en el caso de Santiago Corella; lo habíamos hecho ya en el caso de Angel Manzano—uno de los referentes a nuestra intervención del año 1984. —Hemos añadido ese caso.

Hemos tenido también malos tratos infligidos por la Policía Nacional, éstos, evidentemente, no por la aplicación de la Ley antiterrorista, y hemos tenido bastantes. En el año 1983 tuvimos 11 denuncias; en el año 1984, 16; en el año 1985, 14, y en el año 1986, algún caso más.

En relación con la Guardia Civil —no con la Policía Nacional— hemos tenido en el año 1984 cinco casos; en el año 1985, tres casos, y en el año 1986, dos casos. Hasta ahora podemos decir que la única información recibida es la que nos ha facilitado el Ministerio del Interior, que nos ha contestado, le hemos recordado recientemente a dicho Ministerio nuestra petición de informe en algún caso, pero nos ha contestado indicando cuál es la situación de los expedientes para posibles irregularidades de tipo disciplinario de los funcionarios afectos a ese Ministerio y hemos recibido también noticias del Fiscal General en aquellos casos en que hay procedimientos judiciales en marcha.

En el caso de Mikel Zabalza, rendimos un informe a las Cortes Generales —que tienen en su poder— y creo que dicho informe está también en manos del Juez Instructor de San Sebastián que entiende del caso de la muerte de Mikel Zabalza. Esto es lo que yo les puedo decir. No son un gran número de casos, pero creo que en esta materia, tan seria, tan delicada y que afecta a un derecho constitucional tan importante como el que reconoce y garantiza el artículo 15 de la Constitución, cualquier caso no es leve, y por eso nos hemos movilizad en cumplimiento también de lo que dispone el artículo 55.2 de la Constitución, que, como SS.SS. saben, indica como condición fundamentalmente de la legitimación para aplicar la llamada Ley antiterrorista que

haya intervención judicial y, además, control parlamentario, y en los casos concretos a que he hecho referencia del año 1985 y del año 1986 —caso Zabalza— actuamos después de recibir una comunicación del Presidente del Congreso de los Diputados que nos confiaba que vigiláramos especialmente la aplicación de la Ley antiterrorista, es decir, de las garantías de dicha Ley. No la recurrimos por estimar —por razones fundadas— que no había una infracción formal de la Constitución, pero sí indicamos la necesidad de que se actuara con mucha diligencia y con mucha presencia en los dos controles que la Constitución establece. Esto es lo que puedo decirle a S.S. respecto al problema de los malos tratos y de las torturas.

Respecto a la intervención del señor Vendrell, representante del Grupo de Convergencia i Unió, tengo que decir que, efectivamente, nuestro informe no es triunfalista; ni es triunfalista ni es pesimista. De alguna manera diría, con el título de una conocida obra de uno de nuestros grandes humoristas, ya muerto, «Ni pobre ni rico, sino todo lo contrario». Ni optimista ni pesimista, sino todo lo contrario; es un informe realista; es un informe en el que, con toda objetividad, señalamos los avances y las carencias que todavía encontramos; no es triunfalista; es decir, no podemos, en cumplimiento de esta misión, ocultar a S.S. ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado, la realidad que nos llega a través de un análisis muy imparcial y muy objetivo de las quejas analizadas.

Efectivamente, como ha dicho muy bien el Senador Vendrell, es una radiografía de la situación social, de aquellos aspectos dolientes —vuelvo a insistir en esto—, aspectos dolientes de la situación social, porque hay otros aspectos positivos que no llegan a la Institución y quizá, simplemente, «a sensu contrario», se apreciará que donde no hay quejas hay algo que está funcionando bien. Pero hay quejas, y quejas importantes, sobre algunos aspectos de la actuación de las distintas Administraciones; la principal es para la Administración de Justicia.

Me parece absolutamente justo distinguir aquí dos dimensiones de lo que llamamos Administración de Justicia; lo que se refiere a la actuación de los Juzgados y Tribunales —lo saben S.S.— no depende del Ministerio de Justicia ni del Gobierno, sino del Consejo General del Poder Judicial. Ciertamente, el Gobierno puede ayudar mediante la asignación, en los Presupuestos del Estado, de cantidades crecientes para mejorar las dotaciones de personal y de medios instrumentales en la Administración de Justicia. Esto es un aspecto importante, y creo que, efectivamente —como ya ha dicho el representante del Grupo Socialista—, el aumento de cantidades en los Presupuestos del Estado destinadas a mejorar dicha Administración de Justicia es muy notable, lo cual no quiere decir que esté a la altura de lo que debe estar y no siempre por culpa, exclusivamente, de los funcionarios, jueces, magistrados, de las oficinas judiciales, sino, a veces también, incluso —y quien les habla fue abogado antes de ser Defensor—, de los propios abogados. Hemos tenido bastantes quejas de personas que no se sienten bien defendidas por sus defensores, por sus abogados, especialmente en el turno de oficio, y hemos hecho llegar estas quejas al Presidente- del Consejo General de la Abogacía y a los Decanos de los distintos Colegios, para que

se adopten las medidas pertinentes. Tal vez a ello se deba también ahora la aparición de esta Oficina de Orientación Jurídica, que ha llegado a un acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial, con el Consejo General de la Abogacía y con el Decanato del Colegio de Madrid, para que haya una mejor orientación hacia las personas que, carentes de medios, lo necesitan. Me parece que es justo también decir esto en lo relativo a las deficiencias en la Administración de Justicia. Y, luego, en el aspecto de los centros penitenciarios, esos sí dependen en gran parte de las medidas que el Gobierno pueda adoptar no sólo para la creación o la construcción de nuevas cárceles, sino también para las reformas legislativas que permitan evitar el hacinamiento en las prisiones de nuestro país.

En cuanto a contar con más frecuencia con la Comisión, nadie más que la Institución del Defensor, el Defensor y sus adjuntos y colaboradores lo desean.

En cuanto a la intervención del representante del Grupo Mixto, señor Ulloa, del PDP, que le agradecemos también, ya lo he dicho, manifestando que se repiten los mismos males. Mientras no logremos algunas reformas legales y reglamentarias, se repetirán bastantes veces los mismos males. Por ejemplo, quejas sobre la insuficiencia de las pensiones. Mientras no se logren reformas legislativas y, sobre todo, presupuestarias que permitan elevar las pensiones, se seguirán repitiendo las quejas; los pensionistas no se cansan. Hay una experiencia realizada no sólo por nosotros, sino por todos los «ombudsmen» europeos, que consiste en lo que se llama el reclamante crónico («The chronic complainant»), que vuelve una y otra vez sobre su asunto, porque no se da por satisfecho ni por las soluciones que le ha dado la Administración ni a veces por la respuesta del propio Defensor.

Ahora, se repite la categoría de las quejas más que las personas, porque muchísimos casos se han resuelto favorablemente. Es difícil dar todavía cifras completas. Estamos haciendo ahora un análisis de estos tres años, pero podríamos decir que el número de quejas que se resuelve favorablemente está en el mismo nivel más o menos que el de nuestros colegas de otros países de Europa. Se llegan a resolver favorablemente en el sentido de una respuesta satisfactoria, para nosotros y para el reclamante, un 30 por ciento de las quejas válidas, no de la totalidad, sino de ese 60 por ciento de las quejas, si quitamos el 40 por ciento de las que no entran en nuestras funciones; es decir, creo que a medida que se vayan mejorando las normas que rigen el funcionamiento de los servicios públicos y algunos de los defectos que hemos indicado, irán siendo menos los reclamantes y, en todo caso, no serán los mismos porque una parte importante de éstos han quedado satisfechos.

Casos análogos en otros países. La proporción de que las, con relación a la población total de cada país, en España es parecida a la que hay en Portugal, en Francia, es decir, en los países latinos; en Irlanda también, incluso, aunque no sea latino. En los países nórdicos, en los países escandinavos la proporción es mucho menor, porque el nivel de vida, socioeconómico, cultural y el funcionamiento de la Administración es mejor que el de nuestros Estados; lo digo en plural, porque no es solamente en España, sino también Italia —Italia no tiene figura del Defensor general, sino

Defensores regionales—, Portugal, España y Francia. Más o menos las proporciones son iguales.

En cuanto a la intervención del representante del Grupo Popular, don Feliciano Blázquez, efectivamente, nos sentimos necesitados del apoyo, del respaldo de SS.SS. y no es por espíritu laudatorio, que no me siento nunca inclinado a ello, sino por espíritu de justicia. Nuestra fuerza está en el apoyo que obtengamos de las Cortes Generales. No es la nuestra una magistratura de percusión, una magistratura que tenga fuerza coercitiva, sino de persuasión. Y la persuasión no la damos simplemente con buenas palabras, sino con el apoyo de las dos Cámaras.

¿Que hay actitudes de entorpecimiento en algunas Administraciones? Ciertamente. Pero me importa decir que las mayores dificultades no son las que encontramos en órganos de la Administración general o estatal. El Estado es también las Comunidades Autónomas. Ya sé que el Estado es algo más que la Administración central. Lo cierto es que muchas de las dificultades, quizá el mayor número, las encontramos en la órbita de los municipios. Tenemos más dificultades para entendernos con los municipios, para obtener respuestas de los municipios con rapidez y para superar algunas pasividades, que con los otros órganos de la Administración, quizá porque con los órganos de la Administración general tenemos la posibilidad del contacto más directo con el titular del Ministerio. En cambio, algunos ayuntamientos o están más sobrecargados de problemas o, en ayuntamientos pequeños, tienen menos asesoramiento jurídico, y he de decir que estos ayuntamientos son de muy distinta composición ideológica. Hemos tenido problemas con ayuntamientos de una y otra ideología. Quiero decir que no es tanto un problema ya de ideología, sino de funcionamiento mismo de la Administración municipal.

Aquí hay algunas referencias concretas y en el informe de 1986 nuestro propósito es ser todavía más explícitos en la lista de los organismos públicos, sean de cualquier nivel o grado, que ofrecen todavía dificultades o resistencias, no para poner a nadie en la picota, sino para que, ya que no podemos imponer sanciones, al menos podamos dar a conocer a SS.SS. cuáles son los órganos que funcionan bien y cuáles los que funcionan más deficientemente.

Coincidimos totalmente en lo relativo a que los contactos sean más frecuentes.

En cuanto a la intervención del portavoz del Grupo Socialista, le diré que han disminuido las quejas. Pero esto no sería correcto interpretarlo en el sentido de que hemos logrado resolver tantas cosas que ya no quedan problemas que solucionar y que disminuyen, sino que creo que se puede deber a dos factores: primero, a una mejor información —ya lo indiqué al principio— de la opinión pública sobre qué es lo que no puede hacer el Defensor del Pueblo, es decir, no somos un abogado de oficio universal, ni un quijote ni un taumaturgo para resolver todos los problemas, desde los domésticos y de relaciones paterno-filiales hasta los grandes conflictos de la recursos de inconstitucionalidad. Algunos han pensado que éramos eso y esto sucedió el primer año y el segundo. Eso ya se ha ido corrigiendo felizmente. También es verdad que había quejas embalsamadas desde hace decenios. Hemos tenido que resolver el primer año quejas que venían desde nuestra guerra civil, no ya sólo los

problemas de los militares de la República, carabineros, sino inválidos, mutilados de guerra, funcionarios de la época de la República, etcétera. Todo eso estaba ahí almacenado. Muchos casos hubieran podido resolverse normalmente a tiempo, no ocurrió así y entonces había la dificultad de encontrar caminos de superación, pero todo eso ha ido disminuyendo. Ahora ya estamos notando que las quejas se estabilizan en torno, más o menos, a las 1.500 mensuales, que es un número alto en relación con otros países, desde luego con los países escandinavos y con Inglaterra, pero es un número que ya se aproximaría, por la proporción con la población, al que tiene el Proveedor de Justicia de Portugal o el Mediador francés, aunque éste tiene menos facultades que el Defensor del Pueblo. Creo que se va a producir una estabilización en torno a las 12 ó 15.000 quejas mensuales. Naturalmente, esto no nos debe parecer en modo alguno totalmente satisfactorio, porque lo ideal sería que no hubiera ni esas quejas, pero hay que partir de que por muy buena que sea una Administración y por muy buena que sea la legislación, siempre habrá errores de interpretación, siempre habrá pasividades y ésta es la función del Defensor del Pueblo precisamente, denunciarlas y tratar de su corrección.

Las recomendaciones o sugerencias al Gobierno. Hemos recibido respuestas muy satisfactorias en temas importantes. Como he indicado antes, del Ministerio de Defensa. Tengo que decir que también se ha avanzado en algunas del Ministerio de Trabajo, sobre todo en la vertiente de Seguridad Social, pero no todo lo que quisiéramos. Para nosotros sigue siendo fundamental el que se mejore la Ley reguladora del sistema de la Seguridad Social y, sobre todo, las prestaciones asistenciales para aquellos casos en que no se tiene derecho, por no haber cotizado, por las razones que sean, al sistema contributivo de la Seguridad Social. De eso he hablado largamente esta mañana con el señor Ministro y, además, le he vuelto a insistir en la importancia de la ratificación del Convenio 102 de la OIT.

En cuanto a la Administración de Justicia, va he indicado lo suficiente. Es verdad que no se puede ni muchísimo menos resolver un problema tan grave, ni el de la Administración de Justicia —funcionamiento de los tribunales— ni el de la situación penitenciaria, ni en años ni quizá en decenios. Es un problema muy complejo. Hacer una cárcel cuesta miles de millones y mucho tiempo. El problema más claro lo tenemos, por ejemplo, en Barcelona. Si hay alguna cárcel abominable en nuestro país es la llamada «Modelo» de Barcelona, con hacinamientos tremendos, con falta de condiciones sanitarias, etcétera. La «Modelo» de Barcelona es terrible, pero lograr construir —y lo sabe perfectamente el señor Vendrell; representante de Convergencia— una nueva cárcel ha tropezado con dificultades enormes, incluso con la de los principios, que se niegan a tener una cárcel en su órbita municipal, con resistencias grandísimas. De modo que yo creo que en eso hay una falta de solidaridad grave y hay que tenerla en cuenta; parte puede solucionarse por iniciativa del Gobierno, pero también por colaboración de los demás órganos de la Administración.

También han de mejorarse los Presupuestos hasta el máximo. Yo creo que ahí sí es cierto que han aumentado las consignaciones presupuestarias se verán sus efectos, unido a

otro aspecto formativo de funcionarios, etcétera, en los años próximos.

Me parece que he contestado a todas las preguntas que se me han hecho y vuelvo a agradecer a los señores Senadores su apoyo y su estímulo.

El señor PRESIDENTE: Las señoras y señores Senadores que quieran alguna aclaración o ampliación sobre temas concretos, pueden hacerlo, agradeciendo que nos faciliten el nombre previamente. *(Pausa.)*

Hay siete peticiones de palabra y como después tiene que volver a contestar el Defensor del Pueblo, agradecería que, en efecto, fuesen preguntas sobre cosas concretas y ciñéndose lo más posible a los temas.

Don Manuel Cuña Novas tiene la palabra.

El señor CUÑA NOVAS: Ofreciéndole nuestro saludo de bienvenida y mi personal agradecimiento a la concentrada exposición de su informe, me permito someter a su consideración las siguientes preguntas.

Como criterio inestimable a añadir en un próximo dictamen sobre la situación del menor de edad en nuestro país, además de los casos patológicos que se exponen en su informe ¿podría indicarnos si se producen otras denuncias o ha habido intervención de oficio por situaciones atentatorias a los derechos, garantías y libertades del menor de edad como persona?

A través de la lectura del informe, nos complace conocer que la Institución se ha ganado la confianza de los ciudadanos, el estímulo creciente de las Cortes Generales y la receptividad de sus recomendaciones por los órganos de Gobierno. Pero el Defensor del Pueblo, como corrector de desajustes sociales y humanizador de los procedimientos legales, no siendo la escollera donde termina el oleaje, sino puerto al que arriba la esperanza, también nos trae su queja referida a las resistencias, insensibilidades y silencios administrativos que, a veces, interrumpen momentáneamente el ejercicio de sus funciones. Esta es mi segunda pregunta.

Después de haber conseguido el Defensor del Pueblo, entre otras múltiples gestiones, la imprescriptibilidad de los beneficios de la amnistía, la presencia de letrados y la posibilidad de recursos ante los expedientes disciplinarios militares, el paso a las audiencias de las apelaciones que congestionaban el Tribunal Central de Trabajo, la supresión del requisito de alta para disfrutar de la pensión, la desaparición del término «subnormal», la revalorización de las prestaciones a minusválidos o la designación en el Consejo General del Poder Judicial de un grupo para las relaciones con el Defensor del Pueblo, y convencido de que no cejará en su empeño de dar alcance a la injusticia ¿considera usted que se está produciendo, en términos generales, un mayor diálogo, una colaboración eficiente de las Administraciones públicas con la Institución?

En el informe se puntualiza que el número de quejas ha descendido paulatinamente desde las 30.600 de 1983 a 17.000 en 1985. Separando las quejas recibidas sobre los agravios que la sociedad genera desde sí misma ¿puede estimarse este descenso como síntoma de que el conjunto de la sociedad española está avanzando en el desarrollo de sus derechos y libertades? ¿ Recurren al amparo del Defensor del

Pueblo con una significativa asiduidad los emigrantes y familias españolas residentes en Latinoamérica?

El señor PRESIDENTE: Don Rogelio Borrás tiene la palabra.

El señor BORRAS SERRA: Con la venia, señor Presidente, yo quiero expresar al señor Defensor del Pueblo mi satisfacción, que es redundante por haber sido uno de los cuatro firmantes de la propuesta hecha a las Cortes Generales sobre la presentación del señor Defensor del Pueblo. Es algo que para mí, en mi historia política en el Senado, es un hito importante que me gusta recordar. Hecho este pequeño inciso, vamos ahora al tema que me ocupa.

Sabe el señor Defensor del Pueblo que en las prisiones existe la figura, la definición del interno psicópata «querulante». Son aquellos que se querellan por todo, aquellos que se quejan de todo, aquellos que no aceptan su situación penitenciaria y empiezan a buscar y a remover Roma con Santiago, para echar la culpa a la sociedad, echar la culpa a los jueces y a las instituciones penitenciarias de la situación por la que atraviesan.

Yo he cogido una queja al azar, me ha salido bastante bien. Por ejemplo, la 2009/84, que, aunque no tiene nada que ver con las palabras anteriores, es una queja que figura numerada como tal y, sin embargo, el informe del señor Defensor del Pueblo termina diciendo que del contenido de la información facilitada no se aprecia actuación irregular administrativa. Era un tema de propiedades, se quejaba de que no estaba conforme con unos repartos de una reforma de desarrollo agrario, pero el señor Defensor del Pueblo ha dicho algo que me ha motivado a intervenir más que otras cuestiones.

Dice el señor Defensor del Pueblo que cuando se averiguan y analizan las quejas por malos tratos, torturas o daños de importancia, y hay verdadero fundamento y razón en la queja que se hace, esto se pasa al Fiscal General del Estado.

Yo le pregunto al señor Defensor del Pueblo: cuando llega al convencimiento de que una denuncia de éstas se ha dado maliciosamente, ¿qué pasa?

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Abad:

El señor ABAD LOPEZ-BREA: Gracias, señor Presidente. En primer lugar, un saludo de bienvenida a nuestro Defensor del Pueblo, señor Ruiz-Giménez.

Quiero decirle que, como todos sabemos, hay dos tipos de drogas, la blanda y la dura. Indudablemente, la droga es uno de los problemas que tiene hoy planteados la sociedad española, y la pregunta es muy escueta y sencilla. ¿Qué relaciones hay con el Fiscal Especial sobre la Droga?

Otra observación, aunque prácticamente ya nos la ha explicado anteriormente, es la relativa al retraso que sufren las pensiones. La persona que se jubila y tarda en cobrar su pensión cinco, seis o siete meses, y por su situación económica atraviesa unos meses malos, ¿a qué es debido ese retraso?

En el área de Sanidad, a ver si de una vez se consigue el área de asistencia psiquiátrica en la Seguridad Social, porque

todo enfermo tiene la 49/equis tal, pero en psiquiatría no hay barra ninguna.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra doña María Jesús Sáez García.

La señora SAEZ GARCIA: Después de mi saludo de bienvenida y de agradecimiento al señor Defensor del Pueblo, desearía conocer, si ello es posible, en primer lugar, el número de quejas presentadas en el área educativa; en segundo lugar, cuál es la proporción de ellas en relación con las presentadas en las diferentes áreas. Por último, si ello es posible también, ¿cuál es la valoración de la Institución, en la respuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, ante las quejas presentadas?

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Zapatero.

El señor ZAPATERO GONZALEZ: En primer lugar para sumarme, como han hecho todos los señores Senadores que me han precedido, a la bienvenida y al agradecimiento al señor Defensor del Pueblo por su presencia hoy ante esta Comisión.

Mis dos primeras preguntas son muy concretas. La primera de ellas es del siguiente tenor. El señor Defensor del Pueblo nos ha reiterado que la principal potencialidad de la Institución está fundamentalmente basada en el prestigio que esa propia Institución tiene. Yo le diría a don Joaquín Ruiz-Giménez si él está satisfecho con el tratamiento que a la Institución le viene otorgando Radiotelevisión Española, puesto que este Senador no recuerda ninguna ocasión en que el Ente Público haya elaborado programa alguno de difusión a la generalidad de los ciudadanos respecto a lo que representa la Institución del Defensor del Pueblo.

Mi segunda pregunta hace referencia a los servicios de representación exterior del Gobierno español, y me gustaría que el Defensor del Pueblo, en función de las quejas que ha podido recibir de nuestros conciudadanos que viven más allá de nuestras fronteras, nos manifestara el grado de satisfacción o de eficacia respecto a las representaciones diplomáticas o consulares de España en el extranjero.

La tercera pregunta, que en realidad se podría desdoblar en dos, hace referencia a la justicia española. Uno de los datos más significativos del informe del Defensor del Pueblo es, sin ninguna duda, el extraordinario aumento experimentado respecto de las quejas que hacen referencia a este importante servicio público. A mi juicio, ello puede indicar dos cosas: o bien que los esfuerzos que ha realizado el Gobierno para mejorar la Justicia española han sido insuficientes, o también quizá que se han cometido algunos errores, en algunos casos que hacen referencia a la Justicia.

Por lo expuesto, agradecería a don Joaquín Ruiz-Giménez que nos dijera si es equiparable el dato que tenemos en España sobre el número de quejas que hacen referencia a la Administración de Justicia. Con respecto a otros países de similares características que las nuestras. Es decir, si en otros países también sucede ese fenómeno de que uno de los sectores del que los ciudadanos se quejan más, es precisamente la Administración de Justicia.

La segunda pregunta es: ¿cuáles serían, a su juicio, algunas de las soluciones que podrían desprenderse de la lectura de esas quejas, apuntadas por los ciudadanos, para mejorar precisamente la Administración de Justicia?

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra don Joaquín Martínez Bjorkman.

El señor MARTINEZ BJORKMAN: Mi intervención va a referirse, señor Presidente, a la actitud de la Institución del Defensor del Pueblo, de acuerdo con las últimas actuaciones del propio Defensor del Pueblo, así como a los dictámenes, tanto del año pasado, como del presente, que naturalmente se refiere a 1985.

He seguido con la máxima atención su informe. He tomado alguna nota, que no hacía más que subrayar lo que ya estaba en el informe general, pero, sobre todo, tenía un gran interés en ver a qué llegaba ese quehacer que promete como última figura, que ya no está simplemente en la administración del artículo 103, o no está tampoco en la defensa de las libertades, sino que va a más, que va a los derechos constitucionales con relación a la justicia, con relación a la cultura, con relación a situaciones de la salud, con relación a todo lo que se pueden llamar los derechos económicos y sociales. Este punto es el que más me ha interesado, puesto que abre un nuevo camino, que ya había iniciado en algunas situaciones concretas.

Este Senador, a título personal, y de acuerdo con el propio texto que creó la figura del Defensor del Pueblo, había hecho solicitudes parciales en 1983 y 1984, que fueron recogidas en el informe general del pasado año, a través de lo que se llamó una situación de examen de barrios, con un tratamiento global o rehabilitación integral. Todo ello referido siempre a graves situaciones de degradación urbanística, de degradación social, y dentro de una inseguridad y una situación deficitaria sanitaria, que correspondía a las quejas número 378, de 1984, y también a la 31.088, de 1983.

Hago todas estas referencias para señalar que no es una intervención preparada, sino que es una intervención vivida a lo largo de dos años, en un contacto permanente con la Institución, que cuenta con unos magníficos colaboradores una serie de elementos estructurados para avanzar en ese camino que el Defensor del Pueblo aventura o sugiere.

Quisiera hacerle una llamada de atención sobre el campo al que concretamente se refirieron mis anteriores peticiones y quejas, que es el campo de la vivienda y urbanismo en los sectores degradados, y no solamente de la periferia de las grandes ciudades, sino en los sectores deteriorados interiormente, en los barrios que por determinadas circunstancias, y vuelvo a repetir la palabra, se encuentran hoy afectados como consecuencia de una acción desarrollista anterior, que no tuvo en cuenta la situación de las ciudades.

Con esto vengo a remitirme, no ya a una situación de presente, sino a una situación de pasado, muy pasado. De un lado, está la recuperación de lo que se puede llamar el equipamiento arquitectónico histórico de las ciudades, el mantenimiento de una población estable que a lo mejor durante siglos ha permanecido en los distintos lugares por razones culturales; por otro lado, hay que evitar que la

drogadicción y la delincuencia encuentran hoy los lugares más adecuados.

Esto no ocurre solamente en España, pero sería muy importante porque como el propio Defensor del Pueblo ha remitido el objetivo de tales actuaciones de los poderes públicos, ya no sería hacer efectivo el derecho a una buena administración, como correspondería al artículo 103, sino, además, hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, el acceso a la cultura y el disfrute de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con los artículos 43, 44 y 47 de nuestra Constitución.

Por ello, mi intervención va dirigida a rogar al Defensor del Pueblo que, en su intervención ante la Cámara, hiciera una mención especial para que esto sirviera de sugerencia a la situación de presente, para que pudiera elevarlo, si no de inmediato, sí de futuro próximo al Gobierno, porque creemos que ésta es una cuestión clave, una cuestión positiva, que en las prioridades políticas del país pudiera ser muy importante y la actuación del Defensor del Pueblo pudiera ser un toque de atención a una cuestión de Gobierno.

El señor PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Blázquez, a título personal esta vez.

El señor BLAZQUEZ SANCHEZ: Quiero preguntarle al señor Ruiz-Giménez por una nota que he leído, que me ha llamado la atención, de las muchas que me la han llamado en su magnífico informe escrito. En la página 99 se señala que ha habido un aumento del 11,39 por ciento de las quejas que corresponden al área de Administración Territorial. El informe añade, y leo textualmente, que «este aumento es consecuencia, sin duda, de la progresión en el paso de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, dentro de la consolidación del modelo del Estado de las Autonomías».

Estimo que para esta Comisión es interesante que don Joaquín aclare este tema, puesto que esta Cámara es la de representación territorial y creo que será interesante que él realice una valoración respecto a este comentario.

El señor PRESIDENTE: El Defensor del Pueblo tiene la palabra, y con esta intervención concluimos la sesión.

El señor DEFENSOR DEL PUEBLO (Ruiz-Giménez y Cortés): Gracias, una vez más, señorías, por las palabras excesivamente generosas, que sólo puedo atribuir a su bondad y a su espíritu de colaboración para con todos nosotros.

Contestando ya en concreto, para no cansar más su atención, a la intervención de don Manuel Cuña Novas, del Grupo Socialista, diré, sobre los menores de edad, que no hemos tenido demasiadas quejas, pero sí algunas sobre el problema del tratamiento a los menores. Como queja puntual diré que se nos denunció que en un centro determinado, «Renazco», hicimos una investigación a fondo y quedó claro que no había esos tratos en este centro concretamente. Sin embargo, en varias conversaciones, y en una comunicación escrita al Ministerio de Justicia, pusimos de relieve que la legislación en materia de protección de menores, y ya más en concreto, de Tribunales Tutelares de Menores, estaba

absolutamente desfasada, sobrepasada por los acontecimientos, por la vida, por la realidad social de España, era obsoleta; y sabemos—SS.SS. ya lo saben— que efectivamente se prepara una nueva Ley que va a regular todo lo relativo a la protección del menor.

Es un hecho que en materia de protección de menores hay deficiencias tremendas, algunas visibles en las calles; la utilización, por ejemplo, de niños y niñas para la mendicidad, lo es evidentemente, y para cualquiera que recorra cualquiera de los barrios, suburbiales o no, está patente la situación de los menores de edad, y entendiendo por menores de edad los más infantes y no solamente los jóvenes que están en esa edad de los 14 ó 16 años. La penetración de la droga en los colegios es uno de los graves problemas en los cuales también hemos intervenido.

Però el problema global de la protección de menores, creo que lo tiene el Ministerio de Justicia en plena reelaboración; hacer una nueva legislación, mejorar el sistema asistencial en contacto con las Comunidades Autónomas, porque todo lo relativo a la parte puramente asistencial y formativa está transferida a muchas de las Comunidades Autónomas, pero lo que queda del Ministerio, que son las leyes básicas, están en plan de revisión, porque son absolutamente necesarias.

¿Hay algunos casos en los que se nos han denunciado atentados o violaciones de los derechos de los menores? Ya he dicho que sí, pero muy pocos. ¿Por qué? Porque normalmente las familias iban a los tribunales tutelares de menores. Una cosa es que esos tribunales estén sobrecargados y funcionen lentamente y a veces haya criterios no fácilmente comprensibles, y otra que acudan al Defensor. Han acudido pocos casos.

Las resistencias que hemos encontrado. Yo he dado cuenta de las resistencias, podría haber dado cuenta también de los avances; he dado cuenta de los avances de aquellas materias en las que hemos intervenido, pero incluso en otras en las que no hemos intervenido son apreciables ciertamente algunos avances en la forma de actuar de la Administración, sobre todo en ciertas oficinas de información. Ahora se ha abierto esta oficina de orientación jurídica, por este acuerdo que antes mencioné, pero, además, oficinas de información hay en los Ministerios, lo que ocurre es que tienen que funcionar mejor. De manera que, efectivamente, hay avances.

¿Mayor diálogo de las Administraciones Públicas con el Defensor? Creo que sí, es decir, son más las que dialogan y cooperan con la Institución del Defensor. Hay algunas que toman a la Institución del Defensor, pocas, como un aparato o una Institución decorativa de una democracia, porque hay que tenerla; existe la «ombudsmanía», y hay que tener la Institución del «Ombudsman» en unos estados democráticos; pero hay otros que lo toman realmente en serio, incluso agradecen la colaboración. El año pasado, y en lo que va de éste, hemos encontrado un mayor espíritu de diálogo, con excepciones —las excepciones pueden confirmar la regla—, y esas excepciones son las que queremos cada vez ir eliminando más, porque es nuestra obligación que funcione con una gran transparencia con la Institución del Defensor, no sólo en respondernos a tiempo, sino en respondernos adecuadamente y no con fórmulas estereotipadas, muy

burocráticas, muy abstractas, que no nos ayudan a entender de verdad si ha habido motivo para la queja y entonces volvemos otra vez a la carga; no nos damos muchas veces por satisfechos, volvemos a la carga con la petición de un informe complementario.

¿El descenso es signo de avance en derechos y libertades? En materia de libertades públicas, de derechos cívicos y políticos, evidentemente que son pocas, salvo lo relativo al artículo 15, malos tratos, que de eso sigue habiendo. El artículo 24 de la Constitución, es decir, la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos por los Tribunales, salvo esas quejas por infracción de derechos cívicos y políticos, son pocas. Es decir, en el nivel de disfrute de las libertades públicas en España, he dicho ya una vez, y lo he repetido ante el Congreso de los Diputados, a mí me parece que estamos a la cabeza de las naciones democráticas de Europa.

A veces nos llegan quejas por abuso de las libertades. Nos han llegado quejas de este tipo, por ejemplo, en materia de ciertos programas de la televisión. Hay asociaciones y personas que se quejan de ciertos programas, y no solamente de los de carácter erótico más subido, sino de los de violencia a las horas que todavía son de juventud o de infancia, horas en que puede estar en juego el artículo 20.4, límite a la libertad de expresión en los programas que afectan a la juventud. Pero, realmente, por disminución de libertades, no.

Libertad sindical. Sí hemos recibido quejas por disminución de esta libertad, a través, por ejemplo, de la distribución de los fondos presupuestarios, aquella subvención que dio lugar a tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo y que produjeron tres sentencias del Tribunal Constitucional dando la razón a la Institución y señalando que el criterio para distribuir fondos públicos, en este caso los fondos de subvenciones a las organizaciones sindicales, tenía que ser el de la proporcionalidad, representación, pero sin excluir a nadie que hubiera obtenido representantes en las elecciones sindicales. Eso sí, porque se alegaba que el no hacerlo así dañaba al principio de igualdad Y al de libertad sindical.

Por tanto, creo que se puede decir que ha habido mejora en este aspecto.

Mejora en el aspecto de los derechos económicos, sociales y culturales, y con eso contesto a otras intervenciones. Todavía no es suficiente. Creo que hay todavía un déficit, ¿por qué? Porque ha correspondido a un período de la transición democrática, a una grave crisis socio-económica de Occidente, con los problemas que ello entraña, dificultades presupuestarias, y evidentemente esos derechos sociales, económicos y culturales, cualquier cosa que se haga con ellos tiene una repercusión en el gasto público y eso se nos arguye cuando hemos hecho algunas recomendaciones o sugerencias. El tema sería establecer la mejor prioridad posible en el empleo de los gastos públicos.

Latinoamérica. Creo entender que es si nos llegan o tenemos problemas relacionados con españoles que estén en Latinoamérica, si nos hemos ocupado. Nuestra respuesta es sí. Quedan algunos de la época del éxodo, del exiliado, que no han podido resolver sus problemas de carácter asistencial o que quieren volver y no tienen medios. En esos casos lo

que hacemos es ponernos en contacto con nuestra representación diplomática para que en la medida de lo posible, si efectivamente quiere volver y no tiene medios, le faciliten el retorno a España. Después, nos ocupamos aquí, si hay convenio bilateral sobre Seguridad Social, de que opere el sistema protector español en la forma pertinente. Existen algunos países donde no hay convenio con España y hemos planteado precisamente en nuestro informe de 1985; casos, en Venezuela, Australia, la USRR y algunos otros, de españoles que han estado emigrados en esos países y que el volver se encuentran sin la protección necesaria. Me parece que con esto he contestado a don Manuel Cuña.

Al Senador don Rogelio Borrás, ante todo le agradezco mucho esa evocación a que su firma, para mí muy honrosa, estuvo en la propuesta de mi candidatura. Tengo que aprovechar para volver a agradecerle a todos los Grupos Parlamentarios que en diciembre de 1982 votaron la candidatura del Defensor del Pueblo y luego respaldaron la de los adjuntos. Y esa unanimidad es realmente nuestro único poder, nuestra única fuente de autoridad.

El interno psicópata querellante en las prisiones. Ciertamente existe en las prisiones y fuera de ellas. Nosotros tenemos un área, que le llámanos área general por no llamarla área de problemas psicológicos, para los casos de reclamantes que solamente la lectura de su carta nos revela ya que son personas traumatizadas. Pero nuestra consigna es tratarles primero como ciudadanos, aunque no sea más que por cautela de que los haya traumatizado la Administración y ver si, efectivamente, la causa de la psicosis es que la Administración no les ha resuelto su problema. Después, cuando vemos que efectivamente se ha transformado en un reclamante crónico, ya no nos queda más solución que procurar orientarle, ayudarle de alguna manera, a un tratamiento psiquiátrico, etcétera.

No he captado bien y no he apuntado lo de una queja a que ha hecho referencia el Senador don Rogelio Borrás, sobre que después de analizar la queja, nosotros vimos que no tenía razón el reclamante. Nos ha pasado más de una vez. Es decir, no siempre, ni muchísimo menos, nosotros damos la razón al reclamante frente a la Administración. Si la Administración nos convence con sus argumentos o con los datos que nos proporciona de que el reclamante no ha dicho toda la verdad o la ha desfigurado, naturalmente, se lo decimos al reclamante. Osea, de esta manera ayudamos también a clarificar situaciones ambiguas con la Administración.

Las quejas de malos tratos. ¿Qué ocurre si son infundadas? Me parece una pregunta extraordinariamente interesante, porque en una reciente carta al director de uno de los principales periódicos de Madrid, bajo el Título de «Matar al mensajero», se ha criticado la Institución del Defensor, o más en concreto a quien se honra en dirigirla. En alguna ocasión he dicho públicamente que cuando una denuncia de malos tratos se demuestre que es calumniosa tiene perfecto derecho el funcionario —y debemos respaldar al funcionario correspondiente afectado por la denuncia para que él ejercite las acciones que el Código penal y la Ley de Enjuiciamiento ponen en su mano— a que su honor quede reparado. A mí me parece que así es, pero eso ya no depende de nosotros, eso ya depende de la propia persona afectada o

de la Institución a la que ese funcionario pertenezca, que lleve adelante la acción. Es decir cuando nosotros hemos llegado al convencimiento de eso lo hemos dicho. Si es falsa la denuncia, procédase contra quienes presentan denuncias falsas, porque realmente creo que también es un derecho fundamental de las personas denunciadas.

Respecto a la intervención de don José Antonio Abad, sí hemos tenido relaciones con el Fiscal especial sobre la droga. Hemos tenido relaciones con todo el grupo de fiscales que opera en la Fiscalía General y también con el Fiscal especial sobre la droga, pero, además, con el Coordinador estatal en materia de droga. Porque no solamente nos hemos ocupado de cooperar en que el tratamiento de los drogadictos que desean salir de la adicción a la droga se realice en las condiciones mejores para ellos, sino que también, naturalmente, en la medida que esté en nuestra mano, cooperamos contra el tráfico de la droga, aunque esto es función del Coordinador estatal y del Fiscal especial sobre la droga. También nos hemos preocupado de cuidar que no haya mezcla. Por eso hemos, insistido mucho en que los internos drogadictos en centros penitenciarios no estén con los jóvenes que no tienen todavía adicción a la droga, porque el contagio de la droga en los centros penitenciarios, igual que en los colegios, es un problema muy serio.

Retraso en el cobro de las pensiones de jubilación. Ya se ha anunciado a SS.SS. que en reciente contacto con el Ministerio de Economía y Hacienda y más todavía con la Dirección General de Gastos de Personal, de quien depende, se nos han dado ya datos muy satisfactorios sobre el avance realizado, a lo largo de los años 1985 y 1986, en la tramitación de los expedientes que proceden de los militares de la República, que han llegado a ser 88.000. Al principio se pensó que este colectivo sería de 15 ó 20.000 y en la realidad se han presentado más de 80.000 peticiones de supervivientes, o de huérfanos o viudas de estos militares. Evidentemente, esto ha producido una congestión enorme en ese Departamento, pero han aumentado el personal, han mejorado y acelerado la tramitación, y en este momento se puede decir que solamente queda un pequeño grupo de las que se presentaron a tiempo y una masa mayor de las que se presentaron fuera de plazo, pero como se declaró la imprescriptibilidad de estas peticiones, pueden todavía seguir atendidas durante los meses próximos y lo estamos vigilando estrechamente.

El área de la asistencia psiquiátrica es una de nuestras grandes preocupaciones. Intentamos que en la Ley General —lo sugerimos, lo pedimos al Ministerio de Sanidad—, que en la Ley de Sanidad se hubiera ya resuelto definitivamente; y se ha resuelto, porque en principio está así establecido, sólo que en una disposición transitoria se dice que se irá aplicando gradualmente, a medida que haya recursos económicos para ello. Igual se dice para todo ese pequeño sector o grupo que se calcula en un 5 por ciento más o menos de la población necesitada de asistencia sanitaria en nuestro país, pero que no pueden entrar en el sistema nacional de salud porque no han cotizado, están fuera del sistema contributivo, son pobres y, por consiguiente, tampoco pueden ellos pagar su asistencia sanitaria. Quedan entregados a lo que antiguamente era la Beneficencia, es decir, a los servicios sociales de los ayuntamientos, pero al amparo de lo dispuesto en el artículo

43 de nuestra Constitución en la propia Ley General de Sanidad se prevé que tendrá que extenderse a ellos, gradualmente, se dice, la protección del sistema nacional de salud.

La Senadora doña María Jesús Sáez García ha tocado un tema para el que también somos muy sensibles los miembros de la Institución y más en concreto quien tiene el honor de hablarles, porque al fin y al cabo soy profesor de Universidad y sigo siéndolo de corazón. ¿Cuáles son las quejas en el área educativa? El número de quejas en el área educativa, del año 1985, a que se refiere la página 99, es de 1.375 sobre 16.000, es decir, el 8,11 por ciento. Es la quinta área en número de quejas. La primera ya he indicado que es Justicia; la segunda, Seguridad Social; la tercera, Administración Territorial; la cuarta, Presidencia, para todo lo relativo a funcionarios, y la quinta, Educación, en número creciente de quejas, en materia sobre todo de enseñanza universitaria.

Aparte del tema del profesorado, recibimos muchas quejas sobre la actuación de las comisiones calificadoras de idoneidad o no idoneidad; sobre eso hubo muchas quejas en aquel tiempo, que más o menos se han ido resolviendo, unas favorablemente y otras no, por desgracia.

En segundo lugar —ya lo dije antes— están las quejas relativas a los estudiantes que, habiendo superado suficientemente la selectividad, no encuentran posibilidad de plaza en las universidades. Es un grave tema que a todos nos debe mover a encontrar soluciones, y algunas se han propuesto por nuestra Institución. Entre ellas, una que ha prosperado en Madrid, y es la de que Madrid sea un distrito universitario único, es decir, con un sistema de vasos comunicantes entre las distintas universidades de Madrid, de tal manera que el que quiera estudiar Derecho, si no tiene plaza en la Facultad de Derecho en la Complutense la tenga en la Autónoma o en la de Alcalá de Henares. Este paso se ha dado ya y seguramente habría que extenderlo a la órbita nacional.

Aquí hay un problema grave que tengo la obligación de decirlo —los problemas van surgiendo como las cerezas—, y es un cierto cerramiento de las Comunidades Autónomas y de sus universidades para quienes no están radicados en la órbita de la Comunidad. Hemos tenido un caso muy reciente de una familia de Palma de Mallorca cuyo hijo quería estudiar una materia que no se enseña en Palma y que, al querer matricularse en una facultad de Barcelona, se le ha rechazado. Esto es grave. Hay que procurar que los derechos fundamentales de los ciudadanos —y uno de ellos es el derecho a la educación— operen en toda la órbita nacional.

Asimismo, hemos tenido bastantes quejas en materia de distribución de becas. El número de becas a veces no es suficiente.

Hemos tenido también quejas con motivo de los conciertos en los colegios o centros de enseñanza no universitaria. En ello también hemos intervenido. El Ministerio de Educación es más intelectual y se toma más tiempo en contestar a nuestras comunicaciones, pero poco a poco lo va haciendo. Aspiramos a que conteste con mayor rapidez. También es verdad que tiene mayores dificultades para resolver estos problemas por la falta de puestos escolares.

Hemos tenido que intervenir recientemente como mediadores en algún conflicto, como el de Móstoles.

Don Joaquín Zapatero pregunta si la Institución está satisfecha con el organismo autónomo de Radiotelevisión. Creo que hay que distinguir si estamos satisfechos como Institución. Aquí no existe un programa como, por ejemplo, en Austria. En Viena, todos los domingos la televisión oficial del Estado emite un programa que se llama «Los Abogados del Pueblo». Allí la figura es Abogado del Pueblo. Los Abogados del Pueblo son tres, se van turnando cada domingo en rotación, y contestan en un programa en directo durante media hora a las preguntas que les hacen los ciudadanos. Evidentemente, éste sería un buen programa, no para nosotros, porque acabarían también con nuestros domingos; pero lo aceptaríamos con gusto si ello pudiera ser un servicio a los ciudadanos.

En cambio, seríamos injustos si dijéramos que nunca hemos comparecido en Televisión. Hemos comparecido, pero en programas más especiales, como en los de Victoria Prego, Iñigo, etcétera, invitados por el director del programa, no como algo institucional de Televisión. Con más frecuencia hemos comparecido en Radio Nacional y en otras emisoras, pero sobre todo Radio Nacional nos ha requerido muchas veces y siempre que queramos intervenir podemos hacerlo.

Otra cosa son, repito, las quejas contra la televisión que nos han llegado y que ya hemos comentado.

Espanoles en el extranjero. Cuál es el grado de satisfacción respecto a nuestras presentaciones diplomáticas. Generalmente, cuando nos han escrito lo han hecho quejándose de que no se ocupaba suficientemente de ellos la representación diplomática. El caso más grave que tuvimos fue el de Tailandia, el de las cárceles de Bangkok, donde hay varios españoles presos por tráfico de drogas. Allí se desplazó nuestro Adjunto primero. Además, antes ya nos habíamos puesto en contacto, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, con la Embajada, y, comprobamos que se habían superado ciertas dificultades iniciales y que ahora los presos españoles en Bangkok tienen por lo menos una cierta ayuda económica, asistencia sanitaria especial y asistencia jurídica. Están pendientes de que se ratifique por el Parlamento —las Cortes ya lo han ratificado— el convenio bilateral de permuta, para el traslado recíproco de presos al que antes hice referencia.

Se puede decir que, en general, los Consulados sí se ocupan, aunque en algunos casos ha podido haber un fallo, pero se ha remediado.

Administración de Justicia. ¿Por qué aumentan las quejas? Aumentan las quejas sobre la Administración de Justicia porque el crecimiento de recursos es enorme. A medida que han ido surgiendo leyes reformadoras, el número de recursos, sobre todo contencioso-administrativos, ha crecido notablemente. Por ejemplo, los recursos contra las incompatibilidades o los recursos contra las jubilaciones anticipadas. A la Institución del Defensor del Pueblo vinieron todos los Cuerpos del Estado a pedirnos recurso de inconstitucionalidad contra la Ley para la reforma de la Función Pública. Estimamos que no procedía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley pero, evidentemente,

tenían el camino del recurso contencioso administrativo de amparo, previo al constitucional.

Quejas en materia retributiva, por ejemplo, de recargos de los Impuestos del Estado por los Ayuntamientos y otras entidades locales. Todo eso ha aumentado mucho el número de quejas.

Tenemos también quejas por ciertas pasividades y falta de cobertura de personal suficiente en muchos juzgados. Cuando yo estuve últimamente en Laredo a dar una conferencia, el señor Juez de Instrucción, que acababa de llegar, un hombre joven, se sintió horrorizado y me dijo que había sumarios, diligencias pendientes de tramitación desde cinco años antes, y que todo juez joven que llegaba en cuanto podía se marchaba a otro lado porque el panorama de tener que resolver 5.000 sumarios era muy grande. Es decir, todo eso ha hecho aumentar el número de quejas. Igualmente aumenta el número de casos que tiene que resolver la Administración de Justicia.

¿Es equiparable la cifra a otros países? Quiero ser muy honrado y sincero con SS.SS. No le puedo contestar en cifras, señor Zapatero, si es equiparable o no. Lo único que sí puedo darle es mi impresión por el contacto con otros «Ombudsmen» de distintos países europeos. Es decir, en todas las partes cuecen habas. Cocerán de distinta manera, pero en todas las partes cuecen habas. La Administración de Justicia no es un edén en ningún país del mundo. En algún país escandinavo, como Suecia o Finlandia, sobre todo, el «ombudsman» tiene intervención directa. No deja vivir al juez o al Tribunal que anda lento. Esa es una espina que tienen los Tribunales y que es muy importante. En España no nos lo permite nuestra Ley. Quizá algún día, cuando la Ley se reforme, pueda haber una intervención más directa, aunque sea a través del Consejo General del Poder Judicial. Entonces podremos hacer más. Pero no creo que varíen mucho las cifras. De todas formas, tomo nota para ver si, del espurgo de los informes de nuestros colegas, los «ombudsmen», podemos obtener cifras más concretas, que les proporcionaremos en un próximo encuentro.

¿Cuáles serían las soluciones? Las soluciones son las que ya han empezado a ponerse en marcha. Es decir, aumentar el número de jueces, dedicar más dinero a los Juzgados y Tribunales, remunerar mejor aquellos puestos de oficiales, etcétera, para ser, en cambio, mucho más severos con aquellos casos o denuncias de corrupción. A mí me parece que ése es el único camino eficaz para avanzar. También mejorar las leyes de procedimiento, porque muchas de estas dilaciones se deben también a culpas de los litigantes, dado que, a veces, se agotan los recursos, los incidentes, etcétera, que producen también estancamientos serios. Todas esas pueden ser medidas a tomar.

El Senador señor Martínez Bjorkman habla del futuro. También nos referimos nosotros al futuro al final de nuestro informe escrito. Me permito siempre —no sé si por amor a la poesía o porque me parece que es más fácil, a veces, decir a través de un poema lo que es difícil decir en lenguaje jurídico— poner un pequeño poema en el comienzo del informe. En él hay uno de Dámaso Alonso, tremendo, sobre la injusticia en el mundo. El tema de la injusticia también nos afecta. Es decir, los derechos económicos, sociales y culturales son los signos más expresivos de si hay mayor

igualdad social, mayor solidaridad, por tanto, mayor justicia. De ahí que nosotros en este tema hayamos puesto especial dedicación, porque, así como para defender los derechos cívicos y políticos existen los recursos de amparo, el recurso de «habeas corpus», etcétera, en cambio para los derechos económicos, sociales y culturales —al menos para muchos de ellos— no hay protección jurisdiccional. Y ahí la Institución del Defensor del Pueblo sí cumple una cierta función, y es que, movidos en gran parte por quien actualmente nos preside y por el Senador señor Martínez Bjorkman, desarrollamos esta materia en determinados barrios, zonas suburbanas o zonas de gran depresión. Recuerdo la visita a Málaga, o la visita a Córdoba, por ejemplo. Seguiremos en esa línea y le dedicaremos un capítulo muy especial en el informe de 1986, porque hemos hecho cosas de ese tipo, incluso la remodelación de barrios en Madrid, tema que está originando problemas graves a las familias afectadas si no les dan inmediatamente una vivienda, para lo cual estamos muy encima.

Por último, señor Blázquez, las quejas de las administraciones locales. Ha aumentado mucho el número; es el tercero de los renglones de quejas, pero también va llegando más al conocimiento de los pequeños municipios la existencia del Defensor y recibimos muchas cartas de las administraciones locales. En gran parte lo atribuimos a la falta de formación de todo el personal o a falta de asesoramiento jurídico del personal de los ayuntamientos, con lo que algunas de estas quejas se podrían evitar. Otras veces es por una cierta audacia de los ayuntamientos al enfrentarse con obras, por ejemplo, de expropiación, sin tener los recursos necesarios para las indemnizaciones a tiempo, etcétera. Asimismo problemas de medio ambiente. Ahora hay una creciente sensibilización relativa a la protección del medio ambiente, actividades molestas, etcétera. Todo eso ha hecho aumentar el número de quejas.

La alusión que se hacía en la página 99 se refiere a que existen tensiones crecientes entre comunidades autónomas y los entes locales. Ahí hay ciertas dificultades. Los municipios tienden cada vez más a defender su autonomía, a que no se les vigile más que lo estrictamente indispensable. Naturalmente, la Institución del Defensor puede hacerlo porque está en nuestra ley, y lo venimos haciendo. En ese aspecto creemos que también hemos dado pasos, porque ayuntamientos que eran reacios a la cooperación con nosotros han mejorado durante este año en que estamos. De ello daremos cuenta en el informe de 1986.

Señor Presidente, me parece que está todo dicho. Pido disculpas porque en una tarde de otoño tan agradable como ésta haya retenido demasiado tiempo la atención de SS. SS. Ojalá visitas o encuentros más frecuentes nos hagan ser más monográficos, podamos ceñir mejor los temas y disminuir el tiempo de nuestras intervenciones.

Creo que ya he hablado de la asistencia psiquiátrica y de la educación. Por tanto, muchas gracias a todos.

El señor PRESIDENTE: Creo que es evidente que no sólo la Institución del Defensor del Pueblo, sino el propio Defensor del Pueblo gozan de buena salud y de una gran vitalidad, no digamos de su elocuencia, después de soportar esta fatigante, para él, sesión de esta tarde.

Le damos las gracias. Para nosotros ha sido una gran satisfacción —que extendemos también a sus adjuntos, don Alvaro Gil-Robles y doña Margarita Retuerto, contar hoy aquí con su presencia. Muchas gracias a todos.

Se levanta la sesión.

Eran las siete y veinticinco de la tarde.

CORTES GENERALES

§ 4

DIARIO DE SESIONES DEL

SENADO

PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSE FEDERICO DE CARVAJAL PEREZ

Sesión Plenaria núm. 6

celebrada el miércoles, 29 de octubre de 1986

ORDEN DEL DIA

Informe del Defensor del Pueblo ante el Pleno de la Cámara («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Senado, Serie I, número 12, de 24 de septiembre de 1986).

SUMARIO

Se abre la sesión a las diez y cuarenta de la mañana.

Informe del Defensor del Pueblo ante el Pleno de la Cámara

Página

96

El señor Defensor del Pueblo (Ruiz-Giménez y Cortés) presenta su informe. En turno de portavoces intervienen los señores Renobales Vivanco, Vendrelli i Durán, Ulloa Vence, Dorrego González, Blázquez Sánchez y Alava Jiménez.

Se suspende la sesión.

Era la una y cinco de la tarde.

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANTE EL PLENO DE LA CAMARA

El señor PRESIDENTE: Pasamos a continuación al informe del Defensor del Pueblo, quien tiene la palabra.

El señor DEFENSOR DEL PUEBLO (Ruiz-Giménez y Cortés): Con su venia, señor Presidente, excelentísimos señores, señoras y señores Senadores, es justo que mis primeras palabras sean de agradecimiento y no por una mera razón de cortesía sino porque responden a una realidad, que sin el apoyo de las Cortes, en este caso de esta Cámara, cuanto hace la Institución del Defensor del Pueblo sería imposible. Agradecimiento, señor Presidente, por su presencia que nos conforta y nos estimula. Agradecimiento a todos los Grupos Parlamentarios, también a aquellos Senadores que pertenecieron a esta Cámara en la anterior legislatura y ante quienes tuve el honor de exponer lo esencial de nuestros informes. Y agradecimiento al Gobierno por las respuestas, muchas de ellas positivas, a nuestras sugerencias y recomendaciones.

En el texto escrito y distribuido entre SS.SS. hay una exposición extensa de las actividades de nuestra Institución durante 1985. Ese informe tiene para nosotros una especial significación, porque el 31 de diciembre de ese año se cumplieron tres de nuestro mandato; es decir, hablando en términos universitarios, escolares, se superó la línea del Ecuador. Ese informe trata de hacer un balance, lo más objetivo posible, de lo realizado por la Institución concretamente en el año 1985, pero también de las herencias y los legados que nos venían de los dos años anteriores.

No quiero cansar la atención de SS.SS., en una sesión que se que está cargada de otros quehaceres, con una exposición analítica. Lo hice ante la Comisión «ad hoc», la de Relaciones con el Defensor del Pueblo, no hace muchos días, y ruego a los Senadores miembros de la misma que me disculpen si en algún punto necesariamente oyen cosas que ya escucharon. Divido esta intervención, lo más ceñida posible, en dos momentos. Uno se refiere a la estructura misma de nuestro funcionamiento, a la experiencia de la Institución como un instrumento, como un cauce de comunicación de tres dimensiones: comunicación con los ciudadanos y con los extranjeros que acuden a nuestras puertas, comunicación con los órganos de la Administración pública y comunicación principalmente con las Cortes, puesto que de ellas somos comisionados.

Entrando en el contenido del informe, y no siendo posible ni pertinente extenderme en detalles, voy a hacer una selección de aquellas cuestiones que han sido, a nuestro entender, más relevantes en 1985 y que, de alguna manera, nos siguen impulsando en nuestro trabajo para el año 1987. Para ello tomo dos criterios. Uno, qué sectores de la población española acuden más frecuentemente a la Institución del Defensor. Pues bien, según los datos de 1985 son los siguientes: El grupo de jóvenes, de dieciséis a veintiocho años, cuyas quejas representan el 24,54 por ciento del total, casi un 25 por ciento, y en el otro extremo, el grupo de las personas mayores, de la tercera edad, desde los cincuenta y ocho a los sesenta y ocho años, con un 24,71 por ciento de quejas procedentes de esas personas. Es decir, casi el 50 por ciento de las quejas que recibimos vienen de esos dos grupos. Me parece que es un criterio objetivo que define cuáles son las quejas que más les afectan.

El segundo criterio es el de las materias objeto de las quejas. La pirámide de esas quejas tiene un primer escalón en el área de justicia. El área de justicia representa un 20 por ciento del total de las quejas. Advierto que en el área de justicia incluimos no sólo lo que se refiere a los procedimientos, a la administración propiamente de justicia, sino también las quejas procedentes de los centros penitenciarios. Inmediatamente después viene la seguridad y el bienestar social o la acción social, un 14,4 por ciento; todo lo relativo a los funcionarios, un 10,5 por ciento; la educación, un 8,1 por ciento y el trabajo un 7 por ciento.

También diferenciaré, finalmente, qué quejas se refieren a los derechos fundamentales de carácter cívico y político, los del Título I, Capítulo Segundo de nuestra Constitución, y los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales del Capítulo Tercero que para nosotros tienen una especial importancia, entre otras razones porque aproximadamente un 70 por ciento de las quejas admisibles, válidas, las que entran

dentro de nuestra competencia se refieren a estos derechos que llamaríamos de justicia social.

Sobre el primer aspecto de mi intervención he de decir que la comunicación con los administrados, ciudadanos y también extranjeros radicados en España, ha tenido las siguientes características durante el año 1985. Ha disminuido el número de quejas que llegan a nuestra Institución, aunque todavía estamos muy por encima de las de otros países europeos. Sin embargo, se ha ido reduciendo el número de quejas durante el año actual, porque se ha clarificado en la mente colectiva cuál es la verdadera índole de nuestra Institución, qué facultades tenemos y cuáles no tenemos, lo que hace que ya los administrados acudan en menor número, no tan masivamente como durante los años 1983 y 1984. Sin embargo, me interesa hacer dos anotaciones importantes. Una, que esto no disminuye el trabajo de la Institución. Aunque las quejas que nos llegan están más fundadas, más ajustadas y, por consiguiente, nuestro deber nos mueve a formalizarlas ante la Administración, ésta nos contesta, con lo cual la llegada de escritos procedentes de la Administración y nuestras respuestas puede decirse que triplican el número de escritos de nuestra Institución. Me interesa también decir, para que haya una visión ecuaníme de lo que hace bien o no hace la Administración, que hay que tener en cuenta que a la Institución —esto es obvio, parece que es una verdad de Perogrullo— acuden los enfermos, digo los enfermos «lato sensu», es decir, los que tienen alguna queja. Hay una masa enorme de ciudadanos que no acude a nuestra Institución porque han resuelto sus quejas por línea directa con la Administración. Parece justo que a la hora de evaluar nuestro informe se tenga en cuenta este coeficiente, que es un coeficiente reductivo. En cambio, hay otro de carácter expansivo, y es que muchas quejas son de colectivos; es decir, que aunque las tenemos registradas como una sola responden a problemas que afectan a multitudes, y a veces a multitudes realmente importantes.

Pienso que se puede decir que nuestro informe realiza una labor clarificadora, puesto que pone en manos de las Cortes, también del Gobierno y; en general, de la opinión pública, lo que realmente hay de carencial, de insatisfactorio en el orden de la legalidad, pero también revela la disponibilidad del Poder Ejecutivo para remediar esos errores cuando han sido comprobados y, si hay dificultades (que efectivamente a veces las hay para atender las recomendaciones de la Institución) se nos explican las razones, normalmente de carácter presupuestario. Eso no nos aquieta, puesto que nuestra obligación es seguir insistiendo en aquello que consideramos que es justo, aunque de momento no pueda ser atendido con las consignaciones del presupuesto.

Muy importante es también la otra dimensión, nuestra comunicación o diálogo con los órganos de la Administración pública. A lo largo de 1985 hemos podido detectar una mayor flexibilidad en nuestras comunicaciones escritas, y hemos usado de algo que estimamos importante, que son las visitas personales a los establecimientos públicos: cárceles, centros penitenciarios, hospitales, oficinas de departamentos ministeriales, para tener un conocimiento más directo y más a fondo incluso de los expedientes, y no limitarnos a lo que se nos envía por escrito. Es también

positivo —y lo señalo— una gradual superación de pasividades o resistencias en algunos servicios públicos que, en los dos primeros años, tuvieron dificultades para entrar en diálogo con la Institución del Defensor, y algunos funcionarios en concreto. Esto nos ha eximido de tener que usar nuestra facultad de instar expedientes disciplinarios o dar cuenta al Fiscal General del Estado, si estimáramos que hay desobediencia. Sin embargo, con la misma sinceridad he de decir que aún quedan algunos puntos negros en esos caminos, en esas carreteras, y que no renunciamos, en modo alguno, si esas resistencias no se vencieran, a utilizar los procedimientos que he dicho.

Por último, creo que en conjunto es también favorable el balance de sugerencias o recomendaciones que la Administración pública ha aceptado, y que constan en el informe. Por consiguiente, en ello no me detengo.

Completo este aspecto de nuestros contactos con la Administración pública desde el punto de vista de las relaciones con nuestros colegas, las figuras homólogas de las tres Comunidades Autónomas donde funciona va un Defensor del Pueblo de órbita regional: concretamente, en Cataluña, el «Sindic de Greuges», con el cual tenemos una cooperación extraordinariamente cordial y fructífera; el Defensor del Pueblo de Andalucía; y va muy recientemente, con la esperanza de aumentar esa colaboración en los meses próximos, el Diputado del Común de Canarias.

Finalmente, la comunicación del Defensor del Pueblo con las Cortes. Para nosotros eso es fundamental. La Institución, como se ha dicho muchas veces, no es una magistratura coercitiva ni es un tribunal. Es una magistratura —se señala por los autores— de persuasión, de convencimiento. Nuestra fuerza, nuestra autoridad moral y las posibilidades de que avance el trabajo de la Institución está ligado a nuestra compenetración con las Cortes, al contacto, lo más frecuente posible, con la Comisión de Relaciones del Defensor del Pueblo con la Institución.

Tengo que decir a SS.SS. que la Institución del Defensor no tiene un programa propio. Su programa es la Constitución y su modo de operar es la Ley Orgánica. Lo que condiciona nuestras actuaciones son las quejas que nos llegan de todos los ciudadanos. Es decir, es difícil que nosotros hagamos previsiones de inmediato futuro. Nuestra obligación es atender todas las quejas que nos llegan, naturalmente poniendo más el acento en aquellas que por su trascendencia o por el número de los reclamantes estimamos que así lo merecen. Creo que de esta forma contribuimos a que las Cortes cumplan lo que la doctrina científica más reciente señala como función de los parlamentos: no ser sólo parlamentos legisladores, sino también parlamentos supervisores de la actuación de la Administración pública.

Entro en el segundo aspecto de mi intervención. Quisiera señalar cuáles son los principales problemas de fondo, de contenido, que hemos tenido que afrontar como consecuencia de que en las quejas se nos revelan infracciones de derechos fundamentales. Diré brevemente que las quejas sobre derechos cívicos y políticos son muy reducidas. Es decir, las libertades públicas en España son ampliamente disfrutadas por nuestros conciudadanos, pero hay algunas que hacen referencia a ese Capítulo segundo del Título I de la Constitución. Señalo éstas casi telegráficamente. Quejas

sobre el derecho a la nacionalidad, planteadas por algunos extranjeros, incluso por algunas comunidades importantes. Ahí tenemos el caso, siempre delicado y difícil, de las peticiones de nacionalidad española de los musulmanes de Ceuta y Melilla. También tenemos las de iberoamericanos que se refugiaron en España y de algunos trabajadores africanos y asiáticos que durante muchos años han vivido en España, legal o ilegalmente, y que ahora plantean problemas de nacionalidad.

El tema más amplio de los derechos de los extranjeros en España fue abordado por nuestra Institución, precisamente el año pasado, con motivo de la Ley de Extranjería. Nos sentimos en la obligación de usar —lo hemos hecho poquísimas veces— el recurso de inconstitucionalidad respecto a la Ley de Extranjería, la Ley 7/1985, de 1 de julio, por cuatro puntos de la misma. Nos preocupa y estamos en contacto con el Ministerio del Interior para que, puesto que la Ley se aplica, a pesar del recurso de inconstitucionalidad, como es lógico, se haga de la manera más gradual y ecuánime posible.

Nos han llegado denuncias de malos tratos— SS.SS. lo conocen por la prensa— en centros dependientes de autoridades gubernativas y se nos ha pedido —por un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados en la anterior legislatura— que vigiláramos la aplicación de la llamada Ley Antiterrorista, Ley Orgánica 9/1984, que se refiere al desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución. Creo que lo hemos hecho con mucha serenidad y ponderación. He de añadir porque es justo, y lo dije ante la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo, que en casos especialmente calientes de hoy, como son los casos de Angel Manzano, el sumario de «el Nani» o el del año pasado, el caso Zabalza, intervinimos con la mayor objetividad posible, poniendo a disposición del señor Ministro del Interior y de las Cortes los informes que habíamos podido recoger, porque era nuestra obligación. Son pocos los casos que nos han llegado, pero, evidentemente, son especialmente delicados y sentimos la obligación de corresponder a la confianza de las Cortes al ejercer esa función de supervisión.

El número de quejas —ya lo he dicho antes— sobre la tutela efectiva de los derechos por los tribunales, es el mayor, y en este punto estamos actuando en contacto cada vez más cordial, fluido y de comprensión recíproca con el Fiscal General del Estado. Con arreglo a nuestra ley no podemos —ni aspiramos a ello— supervisar directamente la actuación de un juzgado o de un tribunal, por el respeto a la independencia del Poder Judicial, pero si tenemos la obligación, con arreglo a la ley, de ver si el trámite en el servicio público de la administración de justicia se realiza sin demoras, sin anomalías y eso lo hacemos a través del Fiscal General del Estado o del Consejo General del Poder Judicial. Esto es especialmente importante, sobre todo en la jurisdicción laboral —y lo saben SS. SS.— en la que en estos momentos hay una acumulación realmente preocupante de recursos de suplicación, más de 51.000 en el Tribunal Central de Trabajo, que origina graves perjuicios, sobre todo a los trabajadores —también a las empresas— que recurren cuando la sentencia para ellos fue favorable en Magistratura y se tarda cuatro o cinco años en resolver. Hay medidas tomadas ya por el Consejo General del Poder Judicial para

remediarlo. Está la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, que hace desaparecer —sabido es por SS.SS.— ese Tribunal y lo descentraliza en otros órganos judiciales.

Para concluir este aspecto que se refiere más a los derechos cívicos y políticos o que están, por lo menos, en el capítulo que les corresponde en la Constitución, diré algo sobre los defectos más frecuentes que hemos visto y que más erosionan las relaciones del ciudadano con la Administración pública. Estos defectos son: la falta de información suficiente en los Ministerios; la lentitud en los trámites; la falta de aseguramiento a veces y de puntualidad en las notificaciones; abuso del silencio administrativo; no resolver la Administración, con lo cual los administrados tienen que agotar vías judiciales; resistencia, a veces, a cumplir criterios jurisprudenciales establecidos, por ejemplo, en materia laboral del Tribunal Central de Trabajo o de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. La Administración sigue, a veces, resolviendo expedientes con arreglo a criterios que ya ha declarado improcedentes la jurisdicción, con lo cual, se pierde mucho tiempo, se acumulan recursos ante los tribunales y se hace sufrir realmente a los administrados y también lentitud en la ejecución de las sentencias.

Podría añadir algo más, pero el reloj es inexorable. Podría decir que también en materia de Administración local el número de quejas es importante, casi un 9 por ciento de las mismas, y estamos muy en contacto con los ayuntamientos. A veces, los ayuntamientos tardan en contestarnos, no sé si por la distancia o por dificultades de asesoramiento, etcétera, pero seguimos avanzando.

Por último, quisiera someter a la consideración de SS. SS. dos bloques de problemas que nos importan mucho.

Primero, el bloque de derechos de los jóvenes. No podemos olvidar que 1985 fue el Año Internacional de la Juventud y que con ese motivo tuvimos un contacto muy estrecho con las asociaciones —de muy distinta motivación ideológica— que representan a la juventud en España. Y ahí hemos podido apreciar defectos graves que se recogen en este informe y que también han sido objeto de recomendaciones y sugerencias al poder público. El derecho al trabajo y, mientras no haya trabajo, medidas subsidiarias de cobertura de los períodos de desempleo de los jóvenes, dándoles una actividad, por ejemplo formación profesional, estudios, etcétera. Tratamiento de los jóvenes afectados por la difusión de las drogas, que es especialmente grave y que exige no sólo las medidas preventivas, sino también medidas de tratamiento, ya que hay carencia e insuficiencia de instituciones públicas dedicadas al tratamiento de los drogadictos. Los derechos de los jóvenes en el Servicio Militar; había un exceso de accidentes, incluso un número elevado de suicidios, pero para este tema hemos estado en contacto muy estrecho con el Ministerio de Defensa y aprovecho para decir que el Ministerio de Defensa es uno de los Ministerios que mejor contesta a la Institución del Defensor, que ha aceptado más sugerencias y más recomendaciones. Quiero poner de manifiesto también, por mi contacto con determinados barrios (he visitado a instancias de unos Senadores miembros de esta Cámara dos barrios de Málaga y de Córdoba que me impresionaron mucho), el problema de las viviendas, que afecta no sólo a

los jóvenes, pero sí especialmente a los que tienen que empezar a constituir un hogar.

En el otro extremo están los derechos de las personas mayores, de la tercera edad. Tuvimos ocasión de ocuparnos de ellos especialmente en 1985, al promulgarse la llamada Ley 26/1985 de Racionalización de la Seguridad Social, y sobre ello hicimos una recomendación al Gobierno. Luego tuvimos conversaciones con los Ministros correspondientes. Me remito a lo que está en el informe para no cansar más la atención de sus señorías. Y las residencias y hospitales de crónicos; he ahí un problema que afecta gravemente a las personas de la tercera edad, como también la cuantía de las pensiones. Son tres o cuatro temas que serán objeto de nuestra atención especial en el año siguiente.

Quedan algunos asuntos pendientes de la transición democrática, pero sobre ello ya las Cortes y el Gobierno se están ocupando, como el tema de los oficiales de la UMD y algunos otros, los Alféreces de Infantería de la Academia de Toledo, el tema de algunas empresas periodísticas, todavía no resuelto, incautadas en el régimen anterior y no devueltas, salvo en el caso de «El Liberal» de Bilbao, y alguna más.

Concluyo agradeciendo a SS. SS., una vez más, su apoyo, su comprensión y su estímulo. Nosotros somos plenamente conscientes de las dificultades que tiene el Estado —y todos somos Instituciones del Estado— para atender y corregir los defectos que todavía se aprecian y encontrar soluciones eficaces para esas quejas que nos revelan nuestros conciudadanos. Pero quisiéramos estar en la línea de la que el hermoso preámbulo de nuestra Constitución señala: ese horizonte de sociedad democrática avanzada. Y para que se pueda hablar de una sociedad democrática avanzada, es preciso que los derechos económicos, sociales y culturales sean garantizados. Las libertades públicas en España están garantizadas; en el proceso desde 1976 aquí se han dado pasos extraordinariamente importantes, pero en el orden económico, social y cultural palpamos diariamente, a través de nuestra Institución —y se refleja en nuestro informe—, la subsistencia de graves injusticias, y ello para nosotros es un gran reto. Creo que, más allá de la crítica amarga o del desaliento, está nuestra exigencia, como miembros de la Institución, de ser fieles a los valores, a los principios constitucionales y a la esperanza que nuestro pueblo tiene en una paz en la que existan no sólo libertades, sino también igualdad y justicia. Permítaseme decir que esta es, en la perspectiva de 1992, la otra gran olimpiada que España tiene que afrontar.

Gracias, señorías. (Aplausos.)

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Defensor del Pueblo.

¿Turno de portavoces? (Pausa.)

Tiene la palabra, en primer lugar, el señor portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos.

El señor RENOBLES VIVANCO: Señor Presidente, señoras y señores Senadores, como todos ustedes están en posesión del informe del Defensor del Pueblo, no se justificaría aquí, al menos desde mi punto de vista, al entrar a analizar detalles particulares recogidos en cada una de las

áreas que han sido pormenorizadas meticulosamente, algunas hasta quizá excesivamente, dentro del conjunto del informe.

Sí quiero, sin embargo, hacer, al hilo de este informe, algunas reflexiones que su lectura me ha inspirado, porque creo que estas consideraciones son las que deben, o al menos quisiera que así fuera, presidir la actuación de este Senador y de los Senadores que forman su Grupo. Hemos visto cómo la Institución del Defensor del Pueblo ha ido poco a poco introduciendo una singular pedagogía entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, es decir, todo el entramado, todo el tejido social en el cual tienen que tener vigencia nuestros derechos fundamentales e incluso, como decía el Defensor del Pueblo también, esos derechos que están recogidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución. Y se ha ido produciendo esa pedagogía aumentando o, por decirlo así, poniendo de manifiesto cuáles son los verdaderos valores ético-sociales que deben presidir el funcionamiento de una sociedad verdaderamente democrática.

Estos valores ético-sociales, que son, al final, los que nos motivan a cada uno personalmente, que motivan también a los Grupos, que, en definitiva, deben presidir todo el funcionamiento incluso hasta de estas Cámaras cada vez que tienen que legislar, estos valores, repito, son, por decirlo de alguna manera, esa parte profunda que aparece en el informe del Defensor del Pueblo y que deberíamos todos realmente considerar.

Hoy les estoy hablando bajo la opresión de estos terribles acontecimientos que han azotado el País Vasco. El atentado de ayer, los atentados de anteaer, los secuestros, las extorsiones, todo esto, que supone un azote, implica y pone de manifiesto que hay todavía gentes, hay todavía personas para las cuales estos valores ético-sociales no tienen ninguna significación o ni siquiera existen para ellos. Obviamente, el aspecto más importante, más trascendental y el que a mí más impresión me ha producido, es la lectura de la pormenorizada relación que hace el Defensor del Pueblo de muchos casos, aun cuando no se centre especialmente en estos problemas de terrorismo, porque, a través de ellos, aun en aquellos en los cuales se vulnera el silencio administrativo, el funcionario no atiende bien al ciudadano que llega a una ventanilla, la Administración pública olvida la resolución de un problema particular y concreto, aun en estos casos, repito, también se están produciendo esas violaciones o vulneraciones que, si aparentemente no tienen la importancia que tienen las que acabo de mencionar anteriormente, sin embargo, contribuyen sobremanera a que realmente todavía la paz, la pacificación, la convivencia ciudadana no sea, lo que debería ser en una sociedad verdaderamente democrática.

Esta situación, que en alguna medida ha sido apuntada por el Defensor del Pueblo en su informe, y no la ha matizado como, desde mi punto de vista, me hubiera gustado que lo hiciera.

Hay labores que el Defensor del Pueblo hace también con extraordinaria eficacia, sin embargo, en su informe no se acaban de mencionar. Me estoy refiriendo concretamente a esa tarea que, con una abnegación sin límites, y de acuerdo con el Gobierno del Estado y con el Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma, está haciendo para tratar de reinsertar socialmente, con renunciaciones a la violencia y a la lucha armada

a una serie de personas que, en tiempos, contribuyeron a que esta lucha armada se desarrollara.

Creo que esta es también una labor importante y trascendente, porque, como les decía antes, estas personas llegan ya a captar la existencia de toda esa axiología, de esos valores ético-políticos, de esos valores ético-sociales que son realmente el sustrato de nuestra sociedad.

A través del informe se observa también que no solamente el desconocimiento de los valores, sino los defectos estructurales que tiene todavía nuestra organización —vamos a llamarla en un sentido amplio— administrativa, no han sido debidamente corregidos en una medida lo suficientemente amplia como para reducir el ámbito de vulneraciones, de quejas y de situaciones que no están de acuerdo con los principios de nuestra Constitución.

Yo creo que esto nos debe hacer reflexionar. En una buena medida depende de las Cámaras fundamentalmente el ir modificando esta estructura e ir adaptando precisamente a esta sociedad real que es en la que nos toca vivir. No legislar pensando solamente en ideologías, sino legislar pensando en esas demandas reales de este pueblo al cual nosotros le tenemos que dotar de los instrumentos necesarios y aptos para que no se produzcan esas situaciones que el Defensor del Pueblo tiene que tratar, a veces, con excesiva prolijidad.

Yo creo que es la lección más importante, o por lo menos la enseñanza más profunda, que al menos este Senador ha conseguido sacar del informe del Defensor del Pueblo. Conocer cómo realmente en algunas áreas de la Administración, sobre todo en la Administración de Justicia, todavía se siguen produciendo situaciones que proceden de carencias y que debería hacerse el esfuerzo necesario para superarlas, nos obliga a todos a que aportemos cuanto tengamos o sepamos para que todas estas carencias que superen y que este país llegue a ser lo que tiene que ser.

Señorías, creo que si nos comportamos de esa forma, si cada vez que discutimos los proyectos de Ley y los textos legales sabemos dialogar sobre ellos (no olviden que el Defensor del Pueblo dice en el preámbulo de su informe que la esencia de su labor está, fundamentalmente, en el diálogo, pero no en un diálogo escrito, no en un diálogo sólo a través de enmiendas, sino en un diálogo directo, en un diálogo sincero, en un diálogo leal, en un diálogo en el que hagamos el esfuerzo de comprender el punto de vista de quien dialoga con nosotros), creo que si todo esto lo hacemos, repito, posiblemente los futuros informes del Defensor del Pueblo no llegarán a ser ni tan voluminosos ni nos producirán la sensación de que todavía nos falta mucho camino por recorrer.

Nada más y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Renobales.

Tiene la palabra el portavoz del Grupo Convergencia i Unió.

El señor VENDRELL I DURAN: Señor Presidente, señorías, al fijar la postura de mi Grupo Parlamentario —Convergencia i Unió—, sean mis primeras palabras de agradecimiento al Defensor del Pueblo por su meritoria

labor, de todos bien conocida, que una vez más se refleja en su informe anual remitido a las Cortes Generales correspondiente a la gestión realizada durante el año 1985. Mi Grupo valora muy positivamente este informe, así lo manifesté ya en Comisión, y me place ahora reiterarlo ante sus señorías en este Pleno.

De su contenido cabe destacar como cualidad o nota general, a mi modo de ver, que no es nada triunfalista en lo que se refiere a la labor realizada por la Institución, pese a haberse consolidado y prestigiado en gran manera la institución del Defensor del Pueblo en estos tres años de su existencia.

En el informe no se ocultan ciertas deficiencias todavía existentes; unas se van superando con el buen hacer de la Institución, pero otras requerirían algunos retoques de la normativa vigente, como se pone de manifiesto en el propio informe, cual es el caso, por ejemplo, de la conveniente y necesaria inmediatez de relación que debiera haber, y no existe, del Defensor del Pueblo con el órgano de la Administración de Justicia, contra el que se dirige la queja formulada por un ciudadano, o la posibilidad, al menos, de acceso directo del Defensor del Pueblo al Consejo General del Poder Judicial. Esto no es hoy legalmente posible. Se hace a través, como saben SS.SS., del Fiscal General del Estado, y de ahí que con razón, a nuestro modo de ver, en el informe se diga textualmente: «Parece indispensable una reforma de la Ley Orgánica reguladora de la Institución que permita, por lo menos, la tramitación directa al Consejo General del Poder Judicial de las quejas en materia de Administración de Justicia, si se quiere propiciar una actuación suficientemente eficaz del Defensor del Pueblo en tan fundamental materia».

Pero aunque el informe señala, como digo, ciertas deficiencias todavía existentes, tampoco puede decirse que sea pesimista. Es un informe realista, y lo es también, sobre todo, al darnos un cuadro fiel de cuál es la situación actual en España en todos aquellos aspectos por los que ha de velar la Institución. Señala con objetividad los avances conseguidos y también las carencias aún existentes. Es, en todo caso, diría yo, una radiografía de cómo está la Administración Pública en España y la situación social de aquellos aspectos más dolientes de esta situación referentes a derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo que se refiere a derechos civiles y políticos, la realidad de España hoy es ciertamente mucho más positiva. Recalcaba el Defensor del Pueblo en su intervención en este Pleno la necesidad de que no se produzcan más injusticias en el terreno de lo económico, social y cultural.

Asimismo, queremos destacar como muy positiva la tarea pedagógica que la Institución ha venido realizando, como muy bien recordaba también el señor Renobales hace unos momentos, esa labor pedagógica que la Institución viene realizando de cara a los reclamantes y de cara a la Administración y sus funcionarios, según implícitamente se desprende del contenido del informe, instruyendo a unos y otros sobre las funciones y cometido del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de la alta misión que la Ley y estas Cortes le tienen encomendada.

Como en años anteriores, el informe hace una cuidada exposición de la actuación del Defensor del Pueblo en la

tramitación de las quejas formuladas contra las diferentes áreas de la Administración, distinguiendo en ésta doce áreas. No vamos a entrar, naturalmente, en el análisis de todas ellas, ni tampoco voy a hacerlo de alguna de ellas. Quiere mi Grupo centrar sólo la atención en este momento en una: el área de justicia. Y ello para resaltar —aunque no dejan de preocuparnos otras situaciones existentes todavía en el quehacer diario de la Administración de Justicia y en otras áreas— para resaltar, digo, nuestra honda preocupación ante lo que me atrevería a llamar ese punto negro de entre los servicios públicos de la Administración, cual es el de la Administración de Justicia. Las razones de tal preocupación son evidentes y creo que a nadie se le escapan. Me limitaré a leer al respecto algunos párrafos del informe.

El informe dice que el área con mayor número de quejas ha sido —y lo ha dicho también el Defensor del Pueblo hace unos momentos en su intervención en esta Cámara— por segundo año consecutivo el área de Justicia, que llega a recibir más del 20 por ciento de la totalidad de las quejas formuladas, con una progresión porcentual clara en los tres años de funcionamiento del Defensor del Pueblo: el 12,38 por ciento de las quejas en 1983; el 16,04 por ciento en el año 1984 y el 20,02 por ciento en 1985.

No puede, ciertamente, ignorarse —y sigo leyendo del informe— la loable actuación individual de muchos jueces y magistrados y otros excelentes profesionales de la Administración de Justicia para remediar los defectos.

Pero es un dato firme que la lentitud en el funcionamiento y otras anomalías semejantes han generado este mayor número de quejas ante el Defensor del Pueblo. Por ello, resulta imprescindible expresar inquietud ante la grave situación que genera el muy deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia. Como fundamento de esta preocupación, no puede olvidarse que los jueces son precisamente los garantes más inmediatos y directo de los derechos de los ciudadanos y los que resuelven sus intereses en conflicto. Esta alta misión, que nuestra Constitución atribuye a los miembros del Poder Judicial, exige que su actividad y los cauces a través de los cuales ésta se desarrolla sean eficaces. Por ello, las deficiencias en la prestación del servicio público de la Administración de Justicia producen repercusiones muy graves en los derechos que nuestra Constitución reconoce a los ciudadanos.

Después de la lectura de estos párrafos —por la que pido disculpas a los señores Senadores que, sin duda, habrán leído el informe, pero que convenía destacar—, no creo que sea necesario decir más para resaltar la gravedad del problema. Tampoco es el momento de criticar al Gobierno, ahora y aquí, en esta área de su gestión. Subrayo, simplemente, la triste realidad de una situación que todos lamentamos, y tampoco creo que merezca la pena que se ponga de manifiesto, ahora y aquí, los avances o aciertos del Gobierno en dicha gestión, que los ha habido, ciertamente. Ni hablar, por ejemplo, de los incrementos presupuestarios que ha experimentado en los últimos años el área de justicia; todo esto es cierto y lo reconocemos. Reconocemos los esfuerzos realizados por el Consejo General del Poder Judicial y por el Ministerio, pero la realidad está en este informe, está en la calle. La realidad es que el área con mayor número de quejas ha sido —decíamos antes— por segundo año consecutivo —

y así lo refleja el informe—, el área de justicia, que ha llegado a recibir más del 20 por ciento de la totalidad; es decir, de cada cinco quejas una es contra la Administración de Justicia y, además, se ha experimentado una clara progresión porcentual, año tras año, de estas quejas en los tres últimos años.

Por ejemplo, el número de asuntos pendientes —y es un dato importante al que se ha referido anteriormente el propio Defensor del Pueblo— ante el Tribunal Central de Trabajo es sobrecogedor: 50.000 asuntos pendientes de resolución, con recursos iniciados hace cuatro, cinco y seis años que aún no se han resuelto.

En fin, señor Presidente, señorías, voy a terminar no sin antes hacer una breve reflexión. Creo que el informe anual que el Defensor del Pueblo remite a las Cortes Generales y la explicación o resumen verbal que del mismo hace en el Pleno de esta Cámara, el titular de la Institución, no sólo en materia de Justicia, sino en todo su contenido, ha de orientarnos tanto en el ejercicio de nuestra función legislativa como de nuestra función de control. A ello creo que se ha referido también el portavoz que me ha precedido en el uso de la palabra, el Senador Renobales. De nada serviría un canto general a la actuación del Defensor del Pueblo si no tomamos conciencia de aquello que debe corregirse, y en la medida en que esté en nuestras manos corregirlo a través de nuestra función legislativa y de control.

Próximamente habrá ocasión de tener muy presente esta reflexión, cuando llegue el momento de discutir los Presupuestos Generales del Estado, momento que considero importante para tener muy presente todas aquellas áreas deficitarias en la Administración pública y en los derechos de los ciudadanos, para dotarlas en cantidades suficientes, para ir progresando en el camino de un Estado no sólo de Derecho, sino un Estado y un país en el que impere la justicia de los derechos humanos, de los derechos fundamentales en materias, especialmente, económica, cultural y social.

Finalmente, también quiero manifestar la satisfacción de nuestro Grupo por las excelentes relaciones de cooperación que existen entre el Defensor del Pueblo y el «Sindic de Greuges» de Cataluña, al que se ha referido el Defensor del Pueblo en su comparecencia en este Pleno de la Cámara.

Nada más, y muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Gracias, señor Vendrell.

Tiene la palabra el señor portavoz de la Agrupación de Senadores del Partido Demócrata Popular, dentro del Grupo Mixto.

El señor ULLOA VENCE: Señor Presidente, señoras y señores Senadores, acabamos de oír el informe del Defensor del Pueblo del año 1985, y en relación con este informé la Agrupación de Senadores del PDP desea, como los demás Grupos, hacer algunas consideraciones.

En primer lugar queremos dejar constancia de la satisfacción que nos produce la consolidación de la figura del Defensor del Pueblo, de esta Institución, a lo largo de los casi tres años de su existencia. Esta figura es un instrumento de intercomunicación o de mediación entre los administrados y los distintos órganos de la Administración Pública, y bien está que tengamos un índice de materias que son objeto de

reclamación o de queja cada año para darnos cuenta de hasta qué punto la Administración Pública cumple con la función que tiene encomendada y de acuerdo con los deseos de los ciudadanos.

Según acabamos de oír en el informe y a través del número de quejas, vemos que este número de quejas va disminuyendo en los tres años de existencia del Defensor del Pueblo: de 30.700, en el año 1983, pasa a 24.500, en 1984 y, en el año 1985, son 17.000. Esto quizá refleje un mejor conocimiento por parte del pueblo de lo que es y representa la Institución del Defensor del Pueblo. Así se va evitando ese 40 por ciento de quejas que señalaba el señor Defensor del Pueblo como quejas que se hicieron durante el primer año al Defensor del Pueblo y cuyo destinatario no debería ser esta Institución. Ahora se va afinando más en lo que se reclama al Defensor del Pueblo porque se tiene un conocimiento mejor de lo que es la Institución.

También es optimista la referencia de que determinados servicios públicos han generado menos quejas porque han funcionado mejor, y es justo señalarlo, pero igual de claro es el informe cuando dice que, en los comportamientos de la Administración Pública, quedan aún pasividades, resistencias y aspectos deficitarios que, es preciso ir superando.

Me adelanto a decir que los Senadores del PDP apoyarán cualquier acción parlamentaria para vencer estas resistencias y pasividades y a lo largo de esta legislatura se proponen pedir la comparecencia ante la Comisión del Defensor del Pueblo de aquellas instituciones o personas que, a nuestro juicio, no están respondiendo todo lo positivamente que es de desear a los requerimientos del Defensor del Pueblo.

Debo decir que nos preocupa el hecho de que el 25 por ciento aproximadamente de las quejas provienen de jóvenes entre 18 y 28 años y casi otro 25 por ciento corresponde a la tercera edad, entre 58 y 70 años. Con arreglo a esto se podría decir que la población más necesitada de ayuda por parte de la Administración es justamente la peor tratada. Nos preocupa también el hecho de que aparezca la educación como motivo del 8 por ciento de las reclamaciones, aumentando respecto de años anteriores, o que la justicia — con más del 20 por ciento, como aquí se dijo por anteriores intervinientes— siga siendo la primera destinataria de las quejas.

En un resumen primero del informe podemos observar que se dan en general las mismas quejas y por idénticas personas o grupos sociales. Parece como si no avanzáramos en la solución de los problemas, o al menos de ciertos problemas, lo cual resulta efectivamente preocupante. Claro que es justo distinguir entre problemas cuya solución exige un presupuesto —que siempre ha de ser escaso—, como por ejemplo el tema de las pensiones, que no podemos pensar que se vaya a resolver en un año, únicamente por formular una queja, de aquellos otros problemas en que lo que se exige es una voluntad política de la Administración. A estos problemas planteados en muchas quejas que exigen sobre todo una voluntad política por parte de la Administración que sea, no sólo de la Administración Central del Estado, sino de las administraciones autonómicas, de los municipios, a estas quejas, repito, quería referirme especialmente en la última parte de mi intervención.

Dice el Defensor del Pueblo que se observa resistencia por parte de algunos órganos de la Administración a aplicar criterios jurisprudenciales. Cuando hay sentencias claras y reiteradas de los Tribunales sería lógico pensar que al llegar nuevos expedientes en los que se plantea la misma cuestión, sean resueltos por la Administración de acuerdo con aquellas sentencias. Sin embargo, no se hace; se obliga a los ciudadanos a ir a los Tribunales cuando podría resolverse su caso con arreglo al criterio ya sentado por la Magistratura o la Sala de lo Social. Esto crea atascos en la Justicia y además es realmente injusto. La Administración debería prever la incidencia económica de estos casos y resolverlos sin más trámite.

Otros motivos de queja que aparecen muy numerosos en el informe es la lentitud en la ejecución de sentencias de los tribunales, muchas veces debida no tanto a los mismos tribunales como a la falta de previsión de la Administración que no dispone de cantidades necesarias en los presupuestos para hacer frente a estos gastos.

Un tercer aspecto que quería también resaltar es el que decía el señor Defensor del Pueblo: el abuso del silencio administrativo. La Agrupación de Senadores del PDP se propone hacer un seguimiento de esta cuestión que realmente creemos que es poner el dedo en la llaga y creemos que es necesario corregir.

Un cuarto aspecto es la imprevisión del gasto en las expropiaciones, en perjuicio de los expropiados; se tarda a veces lustros en cobrar cantidades acordadas entre las partes o ya falladas las valoraciones por los Jurados Provinciales de expropiación. Parece lógico que en estos casos los presupuestos prevean estas cantidades y sea posible hacer los pagos en el momento adecuado.

Respecto a temas de educación es preocupante el hecho de que hay muchos estudiantes, cada vez más, que habiendo superado la selectividad no tienen plaza en la Universidad para estudiar lo que desean. En esto parece que no sólo no se avanza, sino que, al parecer, se retrocede.

Nosotros queremos llamar la atención sobre este punto que nos parece importante porque incide en uno de los derechos fundamentales del ciudadano, que es la educación, y en la libertad que cada uno tiene de estudiar lo que le parece más adecuado.

En cuanto a los jóvenes, ya sabemos que resolver el problema del empleo no es nada fácil y no vamos a pedir a ningún Gobierno, y tampoco a éste, que intente resolverlo en un presupuesto o en una legislatura, pero el Defensor del Pueblo señala ciertas vías para otros problemas de los jóvenes, otros problemas que afectan a los jóvenes y que nosotros apoyamos, como son ampliar las prestaciones a los jóvenes que no han tenido nunca empleo, de acuerdo con la Ley 2 de agosto de 1984, o establecer algún tipo de instituciones públicas para tratamiento de drogadictos, ahora encomendados únicamente a instituciones privadas, que pueden cumplir quizás bien esta función, pero no como las instituciones públicas; o bien otra circunstancia que señala el informe del señor Defensor del Pueblo, que es separar los delincuentes toxicómanos en las cárceles de aquellos que no tienen esa circunstancia.

En resumen, señor Presidente, nosotros agradecemos el informe del señor Defensor del Pueblo, que nos refresca la

memoria acerca de cuáles son los problemas que el pueblo encuentra insolubles por otras vías y, en nuestra acción parlamentaria, nos proponemos colaborar con esta Institución para un mejor cumplimiento de sus fines.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias.

Tiene la palabra el señor Portavoz del Grupo Mixto, señor Dorrego.

El señor DORREGO GONZALEZ: Señor Presidente, señorías, acabamos de oír con gran satisfacción la presentación del Informe que ha elaborado el Defensor del Pueblo, y lo acabamos de oír con gran satisfacción porque es un informe sistemático, ordenado y exhaustivo; pero hay algo que se dice en el mismo que yo quiero resaltar y que para mí casi justifica el hecho de la propia existencia de la Institución, y es cuando ha dicho el señor Defensor del Pueblo que ante los problemas surgidos con la Administración y las resistencias surgidas contra la Administración ha utilizado en todo momento el diálogo, la comprensión, la insistencia para resolver estos problemas, haciendo pocas o ninguna vez uso de sus facultades sancionadoras o de sus facultades penales. Creo que es en este sentido donde la Institución va a tener posiblemente una máxima eficacia.

No vamos a insistir —y voy a intentar ser muy breve— en cuáles son los temas en los que la España real, manifestada en el informe del Defensor del Pueblo a través de las quejas, se separa en algunos casos de la España oficial.

Se ha hablado mucho de la Administración de Justicia. Yo creo que se ha dicho casi todo de la Administración de Justicia, pero hay algo que, a mi juicio, no se ha dicho, y es que gran parte del colapso que tienen los Tribunales de Justicia, fundamentalmente los laborales y los contencioso-administrativos, se deben al empecinamiento, muchas veces de otras administraciones públicas, en insistir ante los mismos tribunales, porque, por ejemplo, cuando se plantea un problema de reclamación colectiva y gana uno de los individuos que plantean dicha reclamación colectiva, la Administración no hace automáticamente uso de la facultad de concederle lo que los tribunales han dicho en la sentencia y tienen que ser todos y cada uno de los miembros del colectivo los que vayan a esos tribunales. Eso, señores, produce una grave digresión en el funcionamiento de la Justicia. Yo creo que todas las administraciones públicas tienen obligación de ayudar y colaborar en que esa Administración de Justicia sea más eficaz.

El segundo problema que plantea el Defensor del Pueblo es el de que realmente no podemos ser triunfalistas, porque en muchos casos los políticos somos dados a pensar que los problemas están resueltos. Ante la cantidad de quejas del sector juvenil y ante la cantidad de quejas de la tercera edad, tenemos que pensar que dos sectores importantes de la sociedad española, los que están en expectativa de realización y los que tienen un «currículum» de una vida de trabajo, no están contentos con la situación y tendrá que ser un esfuerzo de todos. No vamos a utilizar el informe como arma arrojada al Gobierno, pero sí tenemos que mentalizamos de una cosa importante: que todos tendremos

que colaborar para que esas injusticias sociales que perviven todavía, dejen de existir. Esa será una labor, en muchos casos, de las Cortes, será una labor, en muchos casos, del Ejecutivo, pero, en definitiva, yo creo que es una labor de todos.

Como se está alargando excesivamente la sesión y casi todo se ha dicho en relación con el Defensor del Pueblo, voy a acabar diciendo algo que creo que es importante. En el pluralismo del poder se encuentra la libertad, y la Institución del Defensor del Pueblo es la instauración en un sistema democrático de un poder, aparte del tradicional, que sirve de termómetro, que sirve de radiografía de la sociedad, de los problemas reales que tiene la sociedad y si no hiciésemos caso de ese informe, si no hiciésemos caso de esa radiografía, estaríamos perdiendo el tiempo en las Cámaras en todo momento.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Dorrego.

El Portavoz del Grupo Popular, señor Blázquez tiene la palabra.

El señor BLAZQUEZ SANCHEZ: Señor Presidente, señoras y señores Senadores, en primer lugar, quiero manifestar, en nombre de mi Grupo, nuestro agradecimiento y nuestra felicitación al señor Defensor del Pueblo por el magnífico informe que hoy ha presentado a esta Cámara. Esta felicitación la hago extensiva a sus adjuntos y colaboradores. Yo, personalmente, y nuestro Grupo hemos sacado unas conclusiones de la intervención del señor Ruiz-Giménez, tanto en la Comisión como hoy ante la Cámara. El nos ha puesto de manifiesto que la Institución del Defensor del Pueblo, en los poco más de tres años que lleva de andadura, es algo que ya por sí mismo da contenido a nuestro caminar democrático; pero también, señorías, no es menos cierto que si de, verdad queremos profundizar en la consolidación de las libertades de los individuos y queremos salvaguardar sus deberes y sus derechos frente a todas las irregularidades que hoy se han manifestado en el informe del Defensor del Pueblo, debemos todos dotar a la Institución de los mecanismos necesarios para que su labor cumpla eficazmente con los altos cometidos que tiene encomendados.

Para nosotros es preocupante ver cómo en los sucesivos informes, tanto de este año como de años anteriores, el Defensor del Pueblo señala y reitera una serie de actitudes de clara resistencia y entorpecimiento por parte de algunos sectores de la Administración a su labor informativa. Esto es preocupante por un doble motivo: primero, porque nos demuestra que por parte del Gobierno no se han corregido esas actitudes denunciadas reiteradamente y, segundo, porque nosotros consideramos que, como consecuencia de lo anterior, puede resultar gravemente dañada la imagen, el prestigio y la credibilidad que en nuestra sociedad ha conseguido la Institución del Defensor del Pueblo.

Hemos oído decir hoy aquí, en esta Cámara, al señor Ruiz-Giménez que la Institución del Defensor del Pueblo no tiene poder coercitivo pero también le hemos oído decir que su autoridad tiene que ser moral y que esa autoridad moral se la da el respaldo de las Cortes Generales. Nosotros estamos

seguros, y él lo sabe, de que cuenta con ese respaldo, pero a nosotros nos preocupa enormemente que su labor y las sugerencias que ha venido haciendo a lo largo de más de tres años, no se traduzcan en un compromiso de estricto cumplimiento por parte del Gobierno.

Es lógico que no esté en nuestro ánimo convertir este informe en un arma contra el Gobierno, ni muchísimo menos, pero, como Grupo Parlamentario, consideramos que es una obligación que tenemos, decirle que este seguimiento lo vamos a hacer para ver si se cumplen estas sugerencias que nos ha hecho el Defensor del Pueblo o quedan reducidas a unas declaraciones de buenas intenciones.

El Defensor del Pueblo, con objetividad e imparcialidad y con la sutileza que le caracteriza, ha dicho que quienes con mayor frecuencia acuden con sus quejas a él, son quienes por su edad, por su condición cultural o por su condición económica, se sienten más débiles y más desprotegidos. Vemos, en primer lugar, que el mayor número de quejas corresponde a la tercera edad, con un 25 por ciento, y a los jóvenes, con otro 25 por ciento.

Ante estos datos, nosotros llegamos a la conclusión de que los pensionistas tienen graves problemas al final de una vida de trabajo y de dedicación a la sociedad, y que los jóvenes no encuentran ningún tipo de facilidades a sus iniciativas laborales o a sus iniciativas vocacionales.

En segundo lugar, nos ha llamado la atención la procedencia de las quejas. El las clasifica en urbanas y rurales. Las quejas urbanas han sido, exactamente, de un 66,3 por ciento y las quejas rurales, de un 33,7 por ciento; es decir, un 50 por ciento menos de quejas rurales que urbanas, y esto a nosotros nos llama la atención. Nosotros pensamos que esto es debido a una falta de voluntad informativa a nivel del Estado de llevar la figura del Defensor del Pueblo a un conocimiento exhaustivo de todos los ciudadanos; en otras palabras, yo personalmente, y creo que ninguna de SS.SS., hemos visto en Televisión Española ni en ningún medio de comunicación estatal una sola cuña publicitaria, un solo mensaje institucional, ni un simple folleto divulgador de la figura del Defensor del Pueblo. Nosotros hacemos esta reflexión ante esta Cámara. Creemos que la figura del Defensor del Pueblo debe ser mucho más conocida en todos los ámbitos y en todos los rincones: 66 por ciento de quejas a nivel urbano, 33 por ciento a nivel rural. (*El señor Vicepresidente, Rodríguez Pardo, ocupa la Presidencia.*)

Hemos visto cómo la Administración de Justicia no funciona. Se ha dicho reiteradamente en esta Cámara. Nosotros estamos seguros, y el Defensor del Pueblo así lo ha manifestado, que no es por falta de competencia o dedicación de los funcionarios, sino que es por falta de medios y pensamos que sí está en manos del Gobierno dar alguna solución a esto.

Se nos ha dicho que el sistema de pensiones sigue siendo insuficiente, que son largos y complejos los trámites, y también está en manos del Gobierno buscar alguna solución. Hemos visto que en el área de cultura las quejas son numerosas. Se nos ha dicho hoy aquí también que en la Sanidad pública se siguen produciendo los mismos defectos que existían antes de la tan anunciada Ley de Sanidad, que siguen existiendo largas listas de espera en los hospitales de la Seguridad Social, que sigue habiendo listas de espera para

internamientos, para intervenciones, para consultas, y creemos que esto también tiene alguna solución, porque todos sabemos que existen hospitales públicos, de Diputaciones o de otras instituciones, que están infrautilizados, y que hay un gran número de camas vacantes. Estas listas de espera pueden tener, alguna solución.

Podríamos hacer un análisis exhaustivo del informe, pero SS. SS. ya lo conocen y sería entrar en repeticiones de cuanto se ha dicho hoy ante esta Cámara.

En definitiva, señoras y señores Senadores, el informe que hoy nos ha presentado el Defensor del Pueblo nos está diciendo que queda mucho por hacer, que se siguen produciendo situaciones de grave insolidaridad y que existen graves deficiencias administrativas. Ante todo esto, nosotros no podemos ni debemos cruzarnos de brazos, sino todo lo contrario. Debemos hacer un seguimiento puntual de todas las deficiencias apuntadas en el informe, prestar nuestro apoyo incondicional al Defensor del Pueblo y pedir la comparecencia ante esta Cámara de todos aquellos sectores de la Administración que, como él ha dicho, siguen poniendo trabas a su labor informativa.

Para terminar, señorías, nosotros nos ratificamos en nuestro agradecimiento y felicitación al Defensor del Pueblo y a sus colaboradores, a la vez que le aseguramos el esfuerzo y la dedicación de nuestro Grupo, con cuya colaboración puede contar, para, todos juntos, buscar soluciones que permitan resolver las reivindicaciones que nos pueda demandar la sociedad y que, como hemos visto por el informe, son muchas.

Muchas gracias.

El señor VICEPRESIDENTE (Rodríguez Pardo): El Portavoz del Grupo Socialista tiene la palabra.

El señor ALAVA JIMENEZ: Señor Presidente, señorías, en el acto de presentación ante esta Cámara del informe anual del Defensor del Pueblo, en nombre del Grupo Socialista, quiero manifestar nuestras felicitaciones, que unimos a las del resto de los Grupos, por el informe presentado a las Cortes Generales.

Deseamos, señor Presidente, felicitar a la Institución del Defensor del Pueblo, porque después de haber estudiado y valorado el detallado informe que hoy se nos presenta, hemos comprobado, con enorme satisfacción por parte de nuestro Grupo, que la Institución, que era realmente novedosa en nuestro país, está arraigando cada vez con más fuerza en el pueblo, lo cual viene a colaborar eficazmente en la extensión y profundización de la democracia, sirviendo y haciendo de mediación y facilitando el diálogo entre la Administración y los ciudadanos.

Decir, también, que, a nuestro juicio, hemos comprobado por el informe que la Institución está consolidándose a nivel organizativo, de modo que la atención prestada a los ciudadanos es cada vez más fluida, más eficaz, más directa, encontrando por nuestra parte acertada la actitud de acercamiento, contacto directo y visitas a los afectados, de modo que el conocimiento de los problemas es mejor y más directo cada día.

En relación con las quejas presentadas es importante decir que muchas de las que fueron expuestas el año pasado

han encontrado acogida por parte de la Administración y se les ha dado cauce de solución por medio de su incorporación a la legislación, decretos, etcétera; soluciones que han sido dadas por la atención que la Administración presta a las sugerencias que el Defensor del Pueblo realiza.

A través también de la lectura del informe y de la exposición realizada por el Defensor del Pueblo, comprobamos con enorme satisfacción que progresivamente está disminuyendo el número de quejas, en una línea claramente descendente respecto, por ejemplo, a las de los años 1983 y 1984, representando las presentadas en el año 1985 un 80 y un 55 por ciento menos que en las planteadas en los años anteriores, como he dicho.

Para nuestro Grupo quizá esto no significa que los problemas se han resuelto, sino que puede significar que existe una mayor madurez en el pueblo español, dado que las quejas recibidas están cada vez más en consonancia con los objetivos de la Institución.

Es importante señalar que, según el informe —y esto lo anota el informe, señorías—, el 90 por ciento de las quejas han sido atendidas, lo que demuestra, a nuestro juicio y efectivamente se anota en el informe, que persisten actitudes y resistencias que dificultan la labor de la Institución del Defensor del Pueblo; pero también es cierto que el informe dice que tales actitudes son excepciones de la regla y, por tanto, minoritarias en la Administración, la cual está demostrando —también lo dice el informe— una creciente sensibilización y una creciente disponibilidad hacia la Institución, como queda reflejado en el informe que todas las señorías tienen en su poder.

De todos modos lo que sí quiero afirmar, y con toda rotundidad, es que este Grupo Socialista estará siempre, junto al Gobierno que apoya, en la línea de colaborar, leal y claramente, con el Defensor del Pueblo, con diálogo sincero, en favor de encontrar fórmulas más acordes para solucionar y dar acogida a las sugerencias que el Defensor del Pueblo realiza a la Administración pública.

Este Grupo Socialista, sin duda, comparte la preocupación que en el informe se detalla reconociendo que hay fallos en la sociedad, que hay fallos en la Administración, que deben corregirse y que responden a una organización realmente injusta de la sociedad, pero que en este camino y actitud de buscar soluciones está este Grupo y el Gobierno que apoya y que, en, este sentido, será bueno resaltar que el informe reconoce un avance muy importante que cada vez es mayor el número de recomendaciones y sugerencias elevadas al Gobierno, que éste recoge, como ya he dicho anteriormente. Esto quiere decir que el Gobierno presta interés y colaboración a la institución, y ello se traduce en una real colaboración institucional, de la cual se hace eco el informe.

Por nuestra parte, insistimos en el reconocimiento de defectos, resistencias y actitudes, que, como aquí se ha dicho, hemos de intentar corregir entre todos.

Acercándonos al informe, se observa que hay quejas muy numerosas e importantes. En cada período se aprecia que los fallos no corresponden al mismo sector de la Administración, es decir, que esos fallos son cambiantes. Concretamente, en el informe del año 1985, el tema de la Administración de la justicia es el que ha suscitado mayor

número de quejas. A nuestro juicio, esto puede demostrar que el informe pone el dedo en la herida y refleja con viveza y frescura los retrasos que se producen en este avance, por una sociedad que está en pleno desarrollo. Lógicamente se producen desajustes que refleja la institución, que ella, nosotros los parlamentarios, y todos debemos procurar corregir para llegar a esa democracia avanzada, que aquí ya se ha dicho todos deseamos.

Como he señalado anteriormente, las quejas más numerosas de las que se hace eco el informe —algunos intervinientes ya lo han recalcado— han sido las relativas a la Administración de la justicia, que ha acaparado el 20 por ciento de las quejas. En este sentido, nuestro Grupo desea manifestar que está claro que la Administración de justicia en España no responde todavía a los ideales y necesidades que una sociedad democrática requiere, y así lo reconocemos. Pero, también es de justicia reconocer que inercias y actitudes acumuladas durante largos años no pueden ser cambiadas rápidamente por la acción de tres años y medio de Gobierno socialista.

De todos modos, debe quedar claro el interés demostrado por el actual Gobierno para poner soluciones a este problema. En este sentido, se puede asegurar que se han producido importantes mejoras en este sector de la Administración.

El Gobierno ha realizado, sin duda, un importante esfuerzo en mejorar la Administración de justicia. En este orden, se han producido, por ejemplo, incrementos de los presupuestos destinados al Ministerio de Justicia que, en el período comprendido entre 1982 y 1986, se pueden cifrar en un aumento de más del 85 por ciento.

Para aportar más datos, podemos afirmar que los créditos para inversión de estos últimos cuatro años superan a los créditos destinados en los anteriores nueve años. Asimismo, que los créditos para gastos de funcionamiento en el mismo tiempo, durante estos últimos cuatro años, superan los destinados para estas atenciones a los veintidós años anteriores, es decir, desde 1960 a 1982. También se puede decir que son más del triple de los presupuestos destinados en los cuatro años anteriores, es decir, de 1979 a 1982.

En otro orden de cosas, desde que el Gobierno socialista está gestionado a la Administración de este país, desde diciembre de 1982 a mayo de 1986, se han puesto en funcionamiento 262 órganos judiciales, lo que resulta un promedio de siete órganos al mes, en ese período de tres años y medio. En este sentido, habrá que reconocer que, efectivamente, se ha prestado una atención importantísima a este sector de la Administración de justicia.

A nuestro juicio, pues, el informe debe motivarnos a realizar un estudio detallado del mismo, en las Comisiones o en los ámbitos que correspondan, y a que todos los Grupos ofrezcan iniciativas parlamentarias. Es ahí donde todos nos encontraremos colaborando en la —búsqueda de soluciones.

Finalizo, señor Presidente, manifestando que nuestro Grupo entiende que la gestión que nos ha presentado el Defensor del Pueblo está cumpliendo con los objetivos para los que fue creada la institución. Por ello, mi Grupo hace una valoración positiva de la Memoria anual del Defensor del Pueblo, al cual reiteramos nuestro apoyo y colaboración en

esa labor que, como he dicho antes, entendemos es de profundización y extensión de la democracia.

Muchas gracias.

El señor VICEPRESIDENTE. (Rodríguez Pardo):
Muchas gracias, señor Alava.

Señores Senadores, se suspende la sesión que se reanudará esta tarde a las cinco.

Era la una y cinco de la tarde.

INDICE

	<u>Páginas</u>
NOTA SOBRE LA EDICION.....	3
§ 1. INFORME ANUAL A LAS CORTES GENERALES EMITIDO POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO, CORRESPONDIENTE A LA GESTION REALIZADA DURANTE EL AÑO 1985.....	6
PRESENTACION A LAS CORTES GENERALES.....	7
CAPITULO PRIMERO.....	13
I. Datos para una estadística.....	13
II. Relaciones institucionales.....	24
III. Recursos de inconstitucionalidad y de amparo.....	26
IV. Recapitulación y evaluación de resultados.....	41
CAPITULO SEGUNDO.....	47
ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA TRAMITACION DE LAS QUEJAS FORMULADAS:	
I. AREA DE PRESIDENCIA Y ASUNTOS EXTERIORES.....	47
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	47
2. Análisis de las quejas formuladas en 1985.....	47
3. Administraciones morosas.....	50
4. Recordatorios de deberes legales.....	50
5. Seguimiento de quejas 1983 y 1984.....	52
6. Problemática general del Area.....	53
II. AREA DE DEFENSA E INTERIOR.....	54
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	54
2. Ambito de relación.....	54
3. Quejas recibidas.....	55
4. Sugerencias y recomendaciones.....	64
5. Estado actual de las recomendaciones que constan en los informes de 1983 y 1984....	68
6. Problemática general del Area.....	73
III. AREA DE JUSTICIA.....	75
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	75
2. Actuaciones realizadas en el ámbito de la Justicia.....	76
3. Cuestiones relativas al derecho a la defensa y a la asistencia letrada.....	86
4. Quejas relativas a materias que constituyen las competencias del Ministerio de Justicia o de las Comunidades Autónomas.....	88
5. Estado de algunas recomendaciones y sugerencias contenidas en los informes correspondientes a los años anteriores.....	95
6. Recomendaciones y sugerencias formuladas.....	98

	<u>Páginas</u>
7. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	101
8. Problemática general del Area.....	102
IV. AREA DE MINISTERIOS ECONOMICOS.....	102
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	102
2. Temas fundamentales planteados como consecuencia de las investigaciones realizadas durante el año 1985.....	102
3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	109
4. Recomendaciones y sugerencias.....	109
5. Problemática del Area.....	110
6. Grado de cumplimiento por la Administración de las sugerencias y recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo durante el año 1984.....	110
V. AREA DE ADMINISTRACION TERRITORIAL Y LOCAL.....	111
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	111
2. Análisis de las quejas formuladas en 1985.....	112
3. Recomendaciones y sugerencias.....	132
4. Seguimiento de quejas procedentes de los años 1983 y 1984.....	135
5. Problemática general del Area.....	136
VI. AREA DE TRABAJO.....	138
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	138
2. Síntesis de las quejas recibidas y resueltas en 1985.....	138
3. Seguimiento en la tramitación de las quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	147
4. Recomendaciones, sugerencias y recordatorios.....	153
5. Problemática general del Area.....	158
6. Datos estadísticos complementarios.....	160
VII. AREA DE SANIDAD Y CONSUMO.....	162
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	162
2. Análisis de las quejas tramitadas en 1985.....	162
3. Seguimiento de la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	167
4. Recomendaciones y sugerencias.....	173
5. Problemática general del Area.....	176
VIII. AREA DE SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR SOCIAL.....	179
1. Introducción.....	179
2. Actuaciones e investigaciones realizadas y sus resultados.....	180
3. Recomendaciones y sugerencias.....	191
4. Problemática general del Area.....	204
IX. AREA DE OBRAS PUBLICAS, URBANISMO Y VIVIENDA.....	209
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	209
2. Análisis de quejas admitidas y tramitadas durante el año 1985.....	209
3. Quejas no resueltas favorablemente.....	231
4. Recordatorios de deberes legales.....	235
5. Recomendaciones y sugerencias.....	240
6. Problemática general del Area.....	248

X. AREA DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES.....	249
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	249
2. Análisis de las quejas formuladas en 1985.....	250
3. Seguimiento en la tramitación de las quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	257
4. Recomendaciones y sugerencias.....	258
5. Problemática general del Area.....	259
XI. AREA DE EDUCACION Y CULTURA.....	260
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	260
2. Análisis de las quejas formuladas en 1985.....	261
3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	270
4. Recomendaciones y sugerencias.....	280
5. Problemática general del Area.....	285
XII. ÁREA DE ASUNTOS GENERALES.....	288
1. Síntesis de su ámbito de competencia.....	288
2. Análisis de las quejas formuladas en 1985.....	289
3. Seguimiento en la tramitación de quejas correspondientes a los años 1983 y 1984.....	298
4. Recomendaciones y sugerencias.....	299
5. Problemática general del Área.....	300
§ 2. ANEXOS AL INFORME.....	301
ANEXO 1	
A) <i>Recursos de inconstitucionalidad interpuestos</i>	
1. Contra la Ley 30/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.....	302
2. Contra la Ley de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, reguladora del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.....	308
3. Contra la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora del derecho de objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria y contra la Ley orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, reguladora del régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal y otros extremos.....	315
4. Contra la Ley Foral 21/1984, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1985.....	341
5. Contra la Ley orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.....	347
6. Contra el párrafo segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.....	361
B) <i>Recursos de inconstitucionalidad no interpuestos y que dieron lugar a recomendación o su gerencia</i>	
1. Sobre la Ley 1/1985, de 23 de enero, de la Asamblea de Madrid, reguladora del «Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares».....	367
2. Sobre la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la guerra civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República.....	372
3. Sobre la Ley 26/1985, de 31 de julio, de Medidas Urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.....	385
4. Sobre el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica.....	394
5. Sobre la Disposición Transitoria séptima de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.....	399

ANEXO II

Contestaciones motivadas a solicitudes de recursos no interpuestos

1. Respecto del artículo 62 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.....	400
2. Respecto de los artículos 10.3 y 20.1 y 4 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985.....	404
3. Respecto de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública.....	411
4. Respecto de la Disposición Adicional segunda, apartados 7 y 8, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.....	414
5. Respecto de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria.	416
6. Respecto del artículo 5 del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica.....	418
7. Respecto del Título III de la Ley orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985, y del primer párrafo del apartado 1 del artículo 7 de la misma Ley.....	419
8. Respecto de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General....	423
9. Respecto de la Ley 18/1985, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles.....	428
10. Respecto de los artículos 301.2, 303, 478 y 492 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.....	430
11. Respecto de los artículos 6.1, 6.2, 2.3.d), 14, 22.1 y 29 de la Ley 3 1/1985, de 2 de agosto, reguladora de las Normas Básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorros.....	433
12. Respecto de la Ley 20/1985, de 25 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre «Prevención y asistencia en materia de sustancias que puedan generar de pependencias».....	435
13. Respecto de la Disposición Adicional tercera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, sobre Régimen de Aguas.....	437
14. Respecto del artículo 2.3.a) de la Ley 15/1985, de 3 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre Régimen de Cajas de Ahorros.....	438
15. Respecto del artículo 12 de la Ley 18/1985, de 23 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre Cámaras Profesionales Agrarias.....	439

ANEXO III

1. Información relacionada con la actividad gubernativa en relación con las medidas de aplicación de la Ley orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.....	440
2. Recomendación dirigida a los Ministros de Justicia e Interior en relación con la aplicación de la Ley orgánica 7/1985, de 2 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España respecto a ciudadanos residentes en las ciudades de Ceuta y Melilla.....	453
§ 3. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	458
Comisión del Defensor del Pueblo. Sesión celebrada el miércoles 17 de septiembre de 1986.....	459
Sesión plenaria del Congreso de los Diputados. Debate sobre el Informe del Defensor del Pueblo. Sesión celebrada el jueves 25 de septiembre de 1986.....	482
§ 4. SENADO.....	507
Comisión para las Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos. Sesión celebrada el lunes 13 de octubre de 1986.....	508
Sesión plenaria del Senado. Debate sobre el Informe del Defensor del Pueblo. Sesión celebrada el miércoles 29 de octubre de 1986.....	527

